



5 NOVEMBRE 2025

Considerazioni in tema di ripristino ecologico

di Eduardo Parisi

Ricercatore in Diritto amministrativo
Universit degli Studi di Milano

Considerazioni in tema di ripristino ecologico*

di **Eduardo Parisi**

Ricercatore in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il contributo affronta alcuni nodi giuridici proposti dalla lettura del regolamento UE 1991/2024 sul ripristino della natura, e specificamente (i) la caratterizzazione in senso ecologico o antropologico dell'intervento normativo europeo; (ii) la carica innovativa del medesimo rispetto alle direttive "Habitat" e "Uccelli"; (iii) la distinzione tra i concetti di ripristino ecologico e di bonifica; (iv) l'efficacia diretta del regolamento nei confronti degli Stati membri. Sulla base di questa riflessione, se ne propone una lettura basata sul principio dello sviluppo sostenibile.

Title: Reflections on ecological restoration

Abstract [En]: The contribution addresses certain legal issues arising from the interpretation of regulation (EU) 1991/2024 on ecological restoration, specifically: (i) its characterization in either ecological or anthropological terms; (ii) its innovative dimension in comparison with the "Habitats" and "Birds" directives; (iii) the distinction between the concepts of ecological restoration and remediation; and (iv) the direct effect of the regulation vis-à-vis the Member States. On the basis of this analysis, the paper advances an interpretation of the legislative text grounded in the principle of sustainable development as its guiding interpretative framework.

Parole chiave: ripristino ecologico, natura, biodiversità, sviluppo sostenibile, scienza e politica

Keywords: ecological restoration, nature, biodiversity, sustainable development, science and policy

Sommario: 1. Introduzione. Il regolamento sul ripristino della natura: profili di novità ed esigenza di precisione giuridica. 2. Ecologismo o antropocentrismo? 3. Il (non completo) superamento delle direttive Habitat e Uccelli. 4. Il concetto di ripristino della natura e le sue differenze rispetto alla bonifica di siti inquinati. 5. Efficacia delle prescrizioni contenute nel regolamento e possibili spazi di controversia. 6. Conclusione: il principio dello sviluppo sostenibile come chiave di lettura del regolamento sul ripristino della natura.

1. Introduzione. Il regolamento sul ripristino della natura: profili di novità e l'esigenza di precisione giuridica

Nel panorama del diritto ambientale europeo, una delle più recenti e significative innovazioni è rappresentata dall'emanazione, il 24 giugno 2024, del regolamento UE n. 1991/2024, il cui effetto concreto è tuttora in attesa di essere dispiegato in ragione della necessità di verificare quali forme e contenuti avranno i piani di ripristino nazionali¹, per come standardizzati dal modello in corso di predisposizione da parte della Commissione e dell'Agenzia Europea dell'Ambiente.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Come noto, e come verrà approfondito infra, par. 5, il perseguimento degli obiettivi del regolamento è subordinato all'emanazione di Piani nazionali, nei quali occorrerà specificare come si intendono eseguire le linee di politica pubblica ivi indicate. Tra gli obblighi introdotti dal regolamento, di cui gli Stati membri dovranno tener conto nella propria pianificazione, si annoverano principalmente, con riferimento agli habitat terrestri e marini: (a) l'individuazione di misure di ripristino, secondo una progressiva scansione temporale che prevede, all'esito della mappatura, interventi su almeno il 30% della superficie totale dei tipi di habitat indicati come rilevanti ai sensi del regolamento (agli Allegati I e II) e considerati non in buono stato entro il 2030, e successivamente su almeno il 60% entro il 2040 e sul 90% entro il 2050.

La finestra temporale concessa agli Stati membri (i quali ai sensi dell'art. 16 dovranno presentare i piani entro il 1° settembre 2026) consente di ragionare attorno alla portata giuridica delle innovazioni in esso contenute e di testare la tenuta della narrazione che lo ha accompagnato, in politica prima ancora che in letteratura². I primi commenti di carattere scientifico al testo si sono opportunamente soffermati sulla ricostruzione delle ragioni pratiche che hanno mosso il legislatore europeo, con riferimento al sempre più sofferente stato degli *habitat*, alla crescente rilevanza della necessità di protezione della biodiversità rispetto all'incessante pressione antropica³. Ancora, è stata più volte sottolineata la presa di distanza

(art. 4, par. 1 per gli ecosistemi terrestri e 5, par. 1 per gli ecosistemi marini); (b) l'istituzione di nuovi habitat considerati di interesse in aree che ne sono sprovviste, tramite interventi su almeno il 30% della superficie supplementare necessaria per raggiungere la superficie di riferimento favorevole per ciascuna tipologia di ecosistema (tra quelle indicate agli Allegati I e II), entro il 2030 (art. 4, par. 2 per gli ecosistemi terrestri e 5, par. 2 per gli ecosistemi marini); (c) l'attuazione di misure volte a migliorare la qualità e la quantità degli ecosistemi individuati ai sensi delle direttive Uccelli e Habitat (art. 4, par. 7 per gli ecosistemi terrestri e 5, par. 5 per gli ecosistemi marini); (d) l'adozione di misure volte a rendere noto lo stato dei tipi di habitat presenti su almeno il 90% del territorio nazionale (art. 4, par. 9 per gli ecosistemi terrestri e 5, par. 7 per gli ecosistemi marini); (e) il mantenimento di un costante miglioramento dello stato degli ecosistemi oggetto di misure di ripristino (art. 4, par. 11 per gli ecosistemi terrestri e 5, par. 9 per gli ecosistemi marini). Le deroghe per detti obblighi si sostanziano nella facoltà di (i) escludere determinati habitat dai gruppi ecosistemici rilevanti ai fini delle azioni di ripristino in ragione della loro elevata diffusione sul territorio nazionale – cfr. Artt. 4.2 del regolamento; (ii) fissare una percentuale inferiore di nuovi habitat da installare – cfr. Artt. 4.5 e 5.3 del regolamento; (iii) individuare ulteriori aree del territorio nazionale al di fuori dei siti Natura 2000, su cui operare le misure necessarie di compensazione per il deterioramento degli habitat rilevanti – cfr. Articolo 4.12 del regolamento. A queste ipotesi si aggiungono le due macro-esenzioni previste per i progetti legati alla produzione di energia rinnovabile e per quelli di difesa nazionale, che ai sensi degli artt. 7 e 8 della normativa “sono presunti di interesse pubblico prevalente”. In virtù di tale presunzione, gli Stati possono sottrarre tali progetti alle misure di protezione e miglioramento costante, purché siano state effettuate valutazioni di impatto ambientale ove richiesto. In ogni caso, tali scelte dovranno essere rendicontate nei Piani di ripristino.

² Esemplicative della polarizzazione generatasi intorno al Regolamento sono, da un lato, il comunicato stampa pubblicato dal WWF intitolato “[Vittoria storica per la natura. Approvata la Nature Restoration Law](#)”, 17 giugno 2024 e la nota di Coldiretti di pari data, intitolata “[Ue: Ripristino natura è legge ideologica ma eliminate le misure più impattanti](#)”. A questi documenti si accompagnano le comunicazioni pubblicate dalla Commissione europea intorno al tema della protezione della biodiversità, che inseriscono il disegno del legislatore europeo nella più ampia prospettiva del Green Deal. Tra queste, cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni EMPT “Pronti per il 55 %”: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica”, Bruxelles, 14.7.2021, COM(2021) 550 final.

³ Per comprensività, si citano, nella letteratura italiana, I. COSTANZO, *From sustainable development to ecological integrity: sparse signals of a comprehensive paradigm shift in EU and Italian environmental law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2024, p. 355; E. MEZZACAPO, *La Nature Restoration Law: Analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2024, p. 578; E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4, 2024, p. 1105; M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (Reg. UE 2024/1991)*, in questa *Rivista*, n. 24, 2024, p. 114; V. CARONE, *Il ripristino ecosistemico nell'ordinamento europeo. Profili giuridici ed economico-finanziari del Regolamento (UE) 2024/1991*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2025, p. 271; G.D. COMPORTI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in M. MELI - R. GUARINO (a cura di), *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, Pacini giuridica, Pisa, 2025, p. 20; U. SALANTRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura*, *ivi*, p. 27. La letteratura scientifica aveva tuttavia da tempo segnalato i benefici di adottare un approccio ecologico alle politiche di protezione ambientale, invocando la necessità di un intervento normativo che superasse lo schema delle direttive Habitat e Uccelli. Tra i contributi di maggior rilievo si segnalano, senza pretesa di esaustività, H. SCHOUKENS, A. CLIQUET, *Biodiversity offsetting and restoration under the European Union Habitats Directive: balancing between no net loss and deathbed conservation?*, in *Ecol. Soc.*, n. 4, 2016, p. 10; A. AKHTAR-KHAVARI - B.J. RICHARDSON, *Ecological restoration and the law: recovering nature's past for the future*, in *Griffith L. Rev.*, n. 2, 2017, p. 147; IDD. (eds.), *Ecological restoration law. Concepts and case studies*, Routledge, New York, 2019; A. CLIQUET *et al.*, *Upscaling ecological restoration: toward a new legal principle and protocol on ecological restoration in international law*, in *Restor. Ecol.*, n. 4, 2022,

rispetto a un sistema di protezione ecosistemica ormai datato, che ha prodotto benefici passibili di consistente rafforzamento⁴. Diversi autori hanno altresì sottolineato il carattere di compromesso – per il vero evidente – del testo normativo, che è stato come noto approvato dopo un *iter* complesso sotto il profilo politico⁵. Più in generale, il regolamento è stato celebrato in quanto esempio di un nuovo modo di concepire giuridicamente la protezione della natura⁶, basato su una forte volontà di modifica del sistema rete Natura 2000 e sulla necessità di discostarsi da una logica rimediale, propria della normativa in tema di danno ambientale e delle bonifiche dei siti inquinati⁷.

E in verità si deve riconoscere all'articolato una forte carica innovativa, soprattutto con riferimento (i) all'introduzione di nuove categorie concettuali (quali il "ripristino ecologico" stesso, il "buono stato di conservazione", la "superficie di riferimento favorevole" e la qualità/quantità sufficiente di habitat), (ii) a nuovi sistemi di misurazione delle politiche pubbliche (come il *Grassland Butterfly Index* e il *Common Forest Bird Index*) e (iii) a una forte spinta verso l'adozione a livello nazionale di specifici interventi ambientali, quali la piantumazione di verde urbano e la riduzione dell'uso di pesticidi nelle coltivazioni.

p. 13560; D. HERING *et al.*, *Securing success for the Nature Restoration Laws. The EU law would complement many others, but challenges loom*, in *Science*, n. 382, 2023, 1248; A. CLIQUET, *EU Nature Conservation Law: Fit for purpose*, in M. PEETERS, M.P. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, p. 265.

⁴ "It has become abundantly clear that modern attempts to conserve and preserve natural environments have largely been ineffective". Così E. LEES - O.W. PEDERSEN, *Restoring the regulated: the EU's Nature Restoration Law*, in *J. Env. L.*, n. 1, 2025, p. 75 citando a loro volta il report "Global Biodiversity Outlook 5" redatto dal *Secretariat of the Convention on Biological Diversity*, Montreal, 2020.

⁵ Per una ricostruzione del processo di negoziazione e approvazione del regolamento si vedano D. HERING *et al.*, *Securing ...*, cit., p. 1248; A. CLIQUET *et al.*, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?*, in *Rest. Ecol.*, n. 5, 2024, p. 14158.

⁶ Secondo E. LEES - O.W. PEDERSEN, *Restoring the regulated: ...*, cit., p. 75, "The EU's recently enacted Nature Restoration Law (NRL) is the most ambitious attempt to legislate for nature restoration to date". J. PENACA - M. TĂNĂSESCU, *The transformative potential of the EY's Nature Restoration Law*, in *Sustainability Science*, n. 1, 2025, p. 647 sottolineano l'opportunità dell'intervento normativo rispetto al declino dello stato di conservazione degli ambienti protetti. Argomentano A. MANZONI *et al.*, *The EU Nature Restoration Law (NRL) and the Common Agricultural Policy (CAP): State of the Art and Future Challenges for Italian Water Resources*, in *Land*, n. 5, 2025, p. 987 che il fine del regolamento sarebbe quello di "rinvigorire" i servizi ecosistemici. Sulla rilevanza giuridica che sta assumendo il concetto appena citato nella normativa nazionale ed europea, si rinvia a T. GEBRE, M. DESSIE, S. HAGOS, *Una valutazione dei servizi ecosistemici*, Edizioni Sapienza, Roma, 2024; D. POLI (a cura di), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze University Press, Firenze, 2000; D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2025, p. 419; M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, Mimesis, Milano, 2025.

⁷ V. CARONE, *Il ripristino ecosistemico ...*, cit., p. 271 parla di "pietra miliare nella costruzione di una visione integrata che supera l'approccio meramente conservativo invalso nella normativa settoriale. Secondo U. PRÖBSTL-HAIDER - A. WANNER - M. JUNGnickel, *Green Empowerment: Citizens' Willingness to Contribute to the Nature Restoration Law's Implementation in Urban Areas*, in *Urban Sci.*, n. 2025, p. 124, "In 2020, only 15% of protected habitats were in good condition and 39% of protected birds and 63% of other protected species were living in inadequate or poor conditions. In the case of bee and butterfly species, 33% are in decline, with 10% of these species threatened with extinction". E. LEES - O.W. PEDERSEN, *op. cit.*, pp. 76-77, sostengono che il primo motore della *Nature Restoration Law* è la realizzazione del fallimento delle strutture di governo esistenti nel prevenire il declino della Perdita di biodiversità a livello internazionale.

Ampliando lo sguardo, pare ancora rilevante sottolineare come il regolamento si ponga in linea con una generale tendenza del diritto ambientale unionale sia verso l'intersecazione di ambiti del sapere e di discipline⁸ – che appare evidente nell'impostazione di canali di revisione delle politiche di ripristino in base ai dati provenienti dagli Stati membri circa tipologia, numero e stato degli ecosistemi oggetto di intervento, così come della previsione di margini di modifica degli indici di valutazione, in base all'evoluzione del dibattito scientifico in tema di ripristino – sia verso l'uniformazione e la standardizzazione dei parametri di azione e misurazione delle politiche pubbliche in materia ambientale, che già si ritrova nella normativa delegata che accompagna il meccanismo *Do No Significant Harm*⁹. Come il regolamento UE n. 852/2020 e la normativa derivatane hanno inteso fornire un parametro univoco di impatto “significativo” (in termini, ad esempio, di dimensione geografica dell'intervento, investimento economico, dannosità in termini di perduranza nel tempo dell'incidenza negativa, difficoltà di individuazione di condizioni applicabili o alternative esperibili), così pare che il regolamento n. 1991/2024 abbia messo a disposizione delle amministrazioni nazionali strumenti uniformi di azione e interpretazione utili a perseguire gli obiettivi di miglioramento ecosistemico fissati nella Strategia europea sulla biodiversità¹⁰, riempiendo di contenuto categorie giuridiche generali come il “buono” stato di conservazione, la superficie di riferimento “favorevole” o la quantità sufficiente di habitat¹¹.

L'impostazione merita di essere approfondita, in ragione dell'introduzione di nuovi elementi semantici nel discorso proprio del diritto ambientale, capaci di avere riflessi non solo sulla protezione di ecosistemi specifici, ma più in generale sui vari ambiti di azione amministrativa considerati, quali la pianificazione paesaggistica, la politica di sviluppo urbano, la gestione forestale, la produzione agricola e la transizione energetica. Da ciò discende la curiosità scientifica di interrogarsi sul senso delle espressioni proposte dal

⁸ La prospettiva è ampiamente indagata in S. VALAGUZZA, *Climate change: from science to policies, backward and forward*, in S. VALAGUZZA - M.A. HUGHES (eds.), *Interdisciplinary approaches to climate change for sustainable growth*, Springer, Cham, 2022, p. 107. Con riferimento agli strumenti disciplinari di lettura del diritto ambientale, di particolare interesse risulta altresì il ragionamento svolto in M. CAFAGNO, *Integrare la tutela giuridica dell'ambiente con le scienze comportamentali. Un'analisi introduttiva*, Giappichelli, Torino, 2025. Per un'analisi interdisciplinare del regolamento qui esaminato, si rinvia all'analisi contenuta nel Policy Brief a cura del Team UNIMI di ricerca - Spoke 1 del Progetto MUSA “*Il ripristino ecologico tra scienza, politica e società. Analisi del Regolamento europeo sul ripristino della natura (UE) 2024/1991*”, Milano University Press, Milano, 2025.

⁹ Su cui pare sufficiente un richiamo ai recenti contributi di F. DE LEONARDIS, *La rivoluzione silenziosa del principio Do no significant harm (DNSH)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2024, p. 104; M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, in questa *Rivista*, n. 27, 2024, p. 79.

¹⁰ Di cui alla Comunicazione della Commissione europea “EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives”, Bruxelles, 25 maggio 2020, n. 8219/20.

¹¹ Rendendo così sempre attuale e centrale il dibattito sviluppato in M. RAMAJOLI, *Le clausole generali nel diritto pubblico dell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 274; ID., *Standard valutativi e interpretazione tassativizzante delle clausole generali*, Relazione al convegno “L'interpretazione nel diritto amministrativo tra legalità e discrezionalità”, Roma, Tribunale Amministrativo del Lazio, 17 novembre 2023, in *giustizia-amministrativa.it*, ID., *Le clausole generali nel diritto amministrativo*, in R. SACCHI (a cura di), *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 245; M. CLARICH, *Clausole generali e diritto amministrativo*, *ivi*, p. 219, nonché il denso confronto tra le visioni dei due Autori contenuto in M. CLARICH - M. RAMAJOLI, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, Edizioni ETS, Pisa, 2021.

regolamento e di testare la tenuta di alcune affermazioni che hanno accompagnato la pubblicazione del testo normativo, nel tentativo di dare senso, per differenziazione rispetto a concetti similari, al ripristino ecologico. In tale ricerca, si tenterà, per quanto possibile, di mantenere una certa “freddezza” imposta dal tecnicismo giuridico, che risulta tanto più necessaria in quanto il tema è, come evidente, al centro di un forte scontro politico e ideologico, che polarizza – a livello sia europeo sia nazionale – la narrazione indicando il ripristino della natura alternativamente come necessità urgente basata su uno stato emergenziale o come una preoccupazione superflua, che deve cedere il passo ad altre priorità pubbliche, *ivi* esplicitamente ricompresa la necessità di realizzare infrastrutture per la difesa¹².

Le tematiche su cui pare utile focalizzare l’attenzione, al fine di meglio comprendere portata e perimetro del regolamento, risultano:

- 1) la caratterizzazione in senso ecologico o antropologico dell’intervento normativo europeo;
- 2) la carica innovativa rispetto alle direttive Habitat e Uccelli;
- 3) la distinzione tra i concetti di ripristino ecologico e di bonifica;
- 4) l’efficacia diretta nei confronti degli Stati membri.

Su tali profili si concentrerà l’analisi che segue.

2. Ecologismo o antropocentrismo?

Il regolamento viene da più parti inteso come la risposta ecologista a un modo di intendere il diritto dell’ambiente eccessivamente appiattito su esigenze di crescita economica, incapace di instaurare un sistema di protezione di matrici naturali scevro da concezioni utilitaristiche¹³. La notazione è di sicuro rilievo, poiché pone l’intervento legislativo al centro del sempre più acceso dibattito teorico che vede contrapposti i fautori di politiche di bilanciamento tra esigenze di crescita e istanze di protezione naturale ai sostenitori della decrescita e dell’ecologia profonda¹⁴, se non oscura¹⁵, che ritengono come la moderna ondata di affezione verso il concetto di sviluppo sostenibile si riduca in sostanza a una tinteggiata verde

¹² Regolamento (UE) 2024/1991, art. 7.

¹³ La considerazione muove le considerazioni svolte da I. COSTANZO, *From sustainable development ...*, cit., pp. 357 ss. e *passim*; J. PENACA - M. TĂNĂSESCU, *The transformative potential ...*, cit., 649 ss.

¹⁴ Ci si riferisce, tra gli altri, a S. LATOUCHE, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007; ID., *Breve trattato sulla decrescita serena e come sopravvivere allo sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2015; M. PALLANTE, *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal Pil*, Editori Riuniti, Roma, 2011; M. BONAIUTI, *La grande transizione. Il declino della civiltà industriale e la ripresa della decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino, 2023. Sono fautori di un superamento del concetto di crescita e di un’impostazione economica che prende il nome di “*post growth*”, tra gli altri, T. JACKSON, *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*, Earthscan, Londra, 2009; P. FERGUSON, *Post-growth Politics. A Critical Theoretical and Policy Framework for Decarbonisation*, Springer, New York, 2018; K. SOPER, *Post-Growth Living. For an Alternative Hedonism*, Verso, Brooklyn (NY), 2023.

¹⁵ T. MORTON, *Dark Ecology. For a Future Coexistence*, New York, 2016, trad. it. *Ecologia oscura. Logica della coesistenza futura*, Luiss, Roma, 2021.

su politiche che consentono in verità di perpetrare in maniera indisturbata l'incessante svilimento delle matrici naturali a beneficio delle esigenze umane¹⁶.

Una lettura attenta del regolamento consente di inserire correttamente il concetto di ripristino ecologico nel dibattito appena citato. A tal riguardo, è opportuno rilevare come la normativa europea collochi al centro della riflessione giuridico-pubblicistica il concetto di “natura”. Dal punto di vista terminologico, tale scelta non è affatto neutrale e deve essere considerata come indicativa di un preciso contenuto, alla luce della profonda elaborazione che negli ultimi decenni si è sviluppata a livello europeo intorno ai concetti giuridici di ambiente, paesaggio e sostenibilità. Nell'ambito della filosofia della scienza, è stato osservato come “*La valenza ecologica del termine Natura [sia] pericolosamente sopravvalutata, perché la Natura non è solo un termine – è qualcosa che è accaduto nello spazio costruito dall'uomo allo scopo di delimitare i sistemi umani rispetto a quelli terrestri*”¹⁷. In quest'ottica, è stato sostenuto che la nozione di natura, derivante dalla cosiddetta cultura “*agrilogistica*” che, a partire dall'epoca assiro-babilonese, ha interpretato le matrici ambientali in termini funzionali rispetto alle necessità antropiche, possa rappresentare un'impostazione paternalistica e implicitamente dominatrice nei confronti degli ecosistemi. È lecito chiedersi, dunque, quale finalità sia sottesa all'impiego del termine “*natura*” come elemento cardine dell'intervento normativo europeo. Ci si domanda, in particolare, se l'ispirazione che muove l'articolato sia autenticamente ecologico o, piuttosto, mascheratamente antropocentrico.

Una risposta a tale interrogativo emerge chiaramente dai comunicati stampa e dai documenti esplicativi predisposti dalla Commissione europea, nei quali si leggono affermazioni quali: “*Più di metà del PIL dipende dalla natura e dai servizi che questa offre. Settori quali le costruzioni, l'agricoltura e la sanità dipendono fortemente dalla stessa*”; “*più del 75% delle coltivazioni a livello mondiale dipende dagli impollinatori*”; “*le torbiere immagazzinano quasi il 30% del carbonio presente nei suoli a livello globale. Il ripristino delle torbiere drenate potrebbe ridurre fino al 25% delle emissioni terrestri di gas serra in Europa*”; “*i fiumi naturali, le pianure alluvionali e le zone umide assorbono le acque di piena in modo più efficace e a costi inferiori rispetto a qualsiasi struttura artificiale*”; “*le zone verdi urbane contribuiscono*

¹⁶ Afferma A. PORCIELLO, *Filosofia dell'ambiente. Ontologia, etica, diritto*, Carocci editore, Roma, 2022, p. 56, che “Non bisogna essere uno stratega in materia economica per capire che la sostenibilità non ha nessun grado di parentela con l'ecologia. Rappresenta solo uno stratagemma per produrre e fatturare indisturbati con una mano, mentre con l'altra si agita la rassicurante bandiera verde dell'ecologia, una bandiera che è capace di placare gli scrupoli e le remore ambientaliste di potenziali acquirenti che, in un mondo più o meno consapevole, contribuiscono a una crescita del mercato che continua a essere illimitata”. Nella prospettiva della *deep ecology*, lo sviluppo sostenibile è una “mistificazione capitalista”, che placa i timori provocati dagli effetti della crescita economica per impedirne la radicale messa in discussione. È possibile citare in proposito la prospettiva ecologica espressa in B. DEVALL - G. SESSIONS, *Deep Ecology: Living as if Nature Mattered*, Peregrine Smith Books, Santa Barbara (CA), 1985; G. RIST, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Bloomsbury, Londra, 2002; J. SEED - J. MACY - P. FLEMING - A. NAESS, *Thinking Like a Mountain: Towards a Council of All Beings*, New Society Publishers, Toronto, 2007. Il pensiero di Naess è oggi raccolto in A. DRENGSON - B. DEVALL (eds.), *The Ecology of Wisdom: Writings by Arne Naess*, Counterpoint, Berkeley (CA), 2010 e sviluppato in Italia, tra gli altri, da M. BONAIUTI, *La grande transizione. Il declino della civiltà industriale e la ripresa della decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino, 2023.

¹⁷ T. MORTON, *Dark Ecology ...*, cit., p. 100.

in maniera essenziale alla riduzione di temperatura, assorbono l'acqua piovana in eccesso e supportano il benessere fisico e mentale¹⁸. La stessa impostazione concettuale è rinvenibile direttamente nell'articolato, ove si afferma che “Gli ecosistemi ricchi di biodiversità come le zone umide, le acque dolci, le foreste e gli ecosistemi agricoli, scarsamente vegetati, marini, costieri e urbani forniscono, se in buono stato, una serie di servizi ecosistemici essenziali e i benefici del ripristino del buono stato degli ecosistemi degradati in tutte le zone terrestri e marine superano di gran lunga i costi¹⁹”. Appare dunque evidente la prospettiva, ancora in larga parte antropocentrica, che caratterizza la normativa, la quale considera il ripristino ecologico uno strumento volto a conseguire obiettivi di interesse pubblico ulteriori, come la sicurezza alimentare, la riduzione dei gas climalteranti e il miglioramento del benessere sociale. Ciò non sminuisce il valore di un intervento legislativo che introduce innovazioni rilevanti in grado di generare benefici ambientali diffusi su tutto il territorio europeo e che, come si vedrà meglio più avanti (par. 3), offre un apparato concettuale uniforme utile a delineare la politica di pianificazione per la prossima fase storica. Al tempo stesso, tale constatazione risulta preziosa per orientare la lettura del regolamento in chiave giuspubblicistica e per ricondurre a tecnicismo giuridico letture del medesimo eccessivamente ideologizzate.

In sintesi, sebbene l'oggetto delle misure sia costituito dalle matrici ambientali, si può rilevare come la normativa esprima, in realtà, interessi pubblici collegati a finalità di ordine economico e sociale²⁰, che considerano la ricostituzione della biodiversità secondo un'ottica utilitaristica, in grado di superare il test della *cost-benefit analysis*²¹: come il regolamento stesso chiarisce, “i benefici del ripristino del buono stato degli ecosistemi degradati in tutte le zone terrestri e marine superano di gran lunga i costi. Questi servizi contribuiscono a un'ampia gamma di benefici socioeconomici, in funzione delle caratteristiche economiche, sociali, culturali, regionali e locali²²”.

¹⁸ Si vedano i documenti della Commissione europea “*Nature Restoration law. For people, climate, and planet*” e “*Biodiversity and Resilience*”, 22 June 2022, nonché il comunicato stampa di pari data “*Green Deal: proposte pionieristiche per ripristinare la natura dell'Europa entro il 2050 e dimezzare l'uso dei pesticidi entro il 2030*”.

¹⁹ Considerando 14, ma si veda anche il considerando 22 in tema di lotta alla diffusione di malattie trasmissibili con potenziale zoonotico e il considerando 37 che tratta di prevenzione rispetto a catastrofi naturali.

²⁰ Notano E. LEES - O.W. PEDERSEN, *op. cit.*, p. 78, che “The second driver behind the NRL is found in the idea that restoring biodiversity provides a range of different co-benefits. In this sense, the NRL sits firmly within the narrative surrounding the EU's Green Deal in general”. Del resto, il *Green Deal* assume connotati marcatamente centralizzanti nel disegno delle politiche ambientali europee, come ben messo in evidenza da D. BEVILACQUA - E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, il Mulino, Bologna, 2024, pp. 11 ss. e *passim*.

²¹ Su cui sia consentito un rimando a E. PARISI, *The legal transplant of cost-benefit analysis in the European Union*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 1, 2017, 475 e alla letteratura ivi citata.

²² Nel considerando 14 si legge che “È opportuno fissare un obiettivo generale per il ripristino degli ecosistemi al fine di favorire la trasformazione economica e sociale, la creazione di posti di lavoro di elevata qualità e una crescita sostenibile. Gli ecosistemi ricchi di biodiversità come le zone umide, le acque dolci, le foreste e gli ecosistemi agricoli, scarsamente vegetati, marini, costieri e urbani forniscono, se in buono stato, una serie di servizi ecosistemici essenziali e i benefici del ripristino del buono stato degli ecosistemi degradati in tutte le zone terrestri e marine superano di gran lunga i costi. Questi servizi contribuiscono a un'ampia gamma di benefici socioeconomici, in funzione delle caratteristiche economiche, sociali, culturali, regionali e locali”. In letteratura, il calcolo costi-benefici relativo al ripristino della natura è sviluppato in H. GRABBE - C. MEHLBAUM, B. HEERMA VAN VOSS - S. VAN DER ZWAAG,

3. Il (non completo) superamento delle direttive Habitat e Uccelli

Manifesta risulta altresì, nei considerando²³, la volontà del legislatore europeo di superare l'impianto tradizionale delle direttive Habitat e Uccelli, fondato sull'individuazione da parte degli Stati membri di aree circoscritte da sottoporre a vincoli di protezione e conservazione. Rispetto a tale approccio, la nuova normativa propone, in effetti, un modello differente almeno sotto due profili: da un lato, quello territoriale relativo all'individuazione delle zone di intervento; dall'altro, quello qualitativo inerente alla tipologia delle misure da predisporre.

Con riferimento al primo profilo, viene affermato che l'attenzione dei Paesi dell'Unione non debba limitarsi agli ecosistemi di speciale pregio naturalistico o a quelli già compresi nella Rete Natura 2000, ma sia da estendersi a *“tutte le categorie di terreni, compresi i pascoli (formazioni erbose), le foreste, le terre coltivate e le zone umide”*²⁴. Seguendo un'impostazione analoga a quella adottata sul piano del diritto internazionale in materia paesaggistica, dove, attraverso la Convenzione di Firenze²⁵, si è ribadita la necessità di concentrare la pianificazione e la protezione anche su paesaggi degradati, ordinari o quotidiani, il legislatore europeo apre lo sguardo amministrativo a qualsiasi tipologia di territorio che possa essere oggetto di un miglioramento ecologico. Ciò implica l'espansione esponenziale del campo d'azione delle misure di cura

Implementing the EU Nature Restoration Law: exploring pathways for member states, Working Paper 11/2025, Bruegel, ove si argomenta che “The economy cannot function efficiently without clean water, fertile soils and stable climate patterns. More broadly across societies, ecosystem degradation, including biodiversity loss, imposes significant costs through – among other things – reduced agricultural productivity, increased vulnerability to natural disasters and diminished availability of ecosystem services such as pollination and water purification. Healthy ecosystems also play a critical role in mitigating and adapting to climate change by sequestering carbon and reducing the impacts of extreme weather events”, p. 1.

²³ Nel considerando 9 si afferma quanto segue: “Nelle conclusioni del 23 ottobre 2020 il Consiglio ha riconosciuto che prevenire un ulteriore declino dell'attuale stato della biodiversità e della natura sarà fondamentale, ma non sufficiente a riportare la natura nelle nostre vite. Ha ribadito che occorre rafforzare l'ambizione sul fronte del ripristino della natura, come proposto nel nuovo piano dell'UE in materia che include misure volte a proteggere e ripristinare la biodiversità al di là delle zone protette. Il Consiglio ha inoltre dichiarato di attendersi una proposta di obiettivi di ripristino giuridicamente vincolanti, sottoposta a una valutazione d'impatto”. Il degrado degli habitat protetti a livello europeo viene segnalato come emergenziale nel considerando 12, nei termini seguenti: “La relazione della Commissione del 15 ottobre 2020 dal titolo «Lo stato della natura nell'Unione europea» («relazione 2020 sullo stato della natura») ha rilevato che l'Unione non è ancora riuscita ad arginare il calo dei tipi di habitat e delle specie protetti la cui conservazione è motivo di preoccupazione nell'Unione. Questo calo è dovuto principalmente all'abbandono dell'agricoltura estensiva, all'intensificazione delle pratiche di gestione, alla modifica dei regimi idrologici, all'urbanizzazione e all'inquinamento, nonché alle attività forestali non sostenibili e allo sfruttamento delle specie. Inoltre, le specie esotiche invasive e i cambiamenti climatici rappresentano minacce importanti e crescenti per la fauna e la flora autoctone dell'Unione”.

²⁴ Considerando 19.

²⁵ Tra i più acuti contributi sul concetto di paesaggio contenuto nella Convenzione di Firenze del 2000 si citano A.A. HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 893; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, n. 3, 2008; G.F., CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna, 2007; M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, p. 649; M. SASSATELLI, *Europeizzazione e politiche del paesaggio*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 343 ss.; G.L. CONTI, *Dal paesaggio di Predieri al paesaggio della Convenzione di Firenze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2010; S. FOÀ, *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in A. CROSETTI, *La tutela della natura e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 431; G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Passigli Editori, Firenze, 2019, p. 59.

individuare dagli Stati membri all'intero territorio, comprese le aree costiere, i fondali marini e i suoli sotterranei (cfr. art. 2 – ambito geografico, nonché art. 4, par. 13). Ne consegue il passaggio da un metodo “puntiforme” a una prospettiva di tipo sistemico e generale.

Dal punto di vista delle misure, poi, la normativa individua azioni volte al miglioramento ecologico, segnando un'evoluzione giuridica: dalle forme di protezione fondate su vincoli restrittivi si passa a forme di valorizzazione mirate a potenziare le capacità biologiche e rigenerative dei territori interessati (si veda l'esemplificazione condotta nell'all. VII), attraverso interventi sia pubblici sia privati (cfr. art. 14, par. 12, reg.). L'intervento determina così una svolta di primaria importanza per la logica del diritto ambientale: la biodiversità non è più soltanto un bene da proteggere, ma diventa un obiettivo, una matrice di azione, un parametro di intervento. Si rompe così il monopolio della logica della riserva naturale, che è propria della disciplina europea sugli habitat, e si apre la strada a potenzialità di intervento diffuso che comportano attività di mappatura, pianificazione e ripristino, coordinate in primo luogo a livello ministeriale e in costante dialogo con la Commissione europea, secondo una logica che punta a premiare l'integrazione tra livelli di governo, a partire da quelli locali, e la partecipazione inclusiva dei soggetti interessati, così come indicato nel considerando 4²⁶.

Ciò detto, il regolamento non riesce completamente a superare il modello precedente²⁷, almeno per due profili. In primo luogo, l'elenco degli habitat terrestri sottoposti a misure di ripristino è il medesimo di quello proposto dalla direttiva 92/43/CEE²⁸, cosicché – salvo future integrazioni e modifiche da parte della Commissione europea – gli Stati membri sono chiamati a una nuova stagione di mappatura e verifica dello stato degli ecosistemi considerati di interesse prioritario da parte dell'Unione, in quanto alternativamente capaci di trattenere anidride carbonica o di favorire il ritorno di specifiche specie vegetali e animali. Risulta dunque che un primo significativo contributo dell'intervento normativo sia stato quello

²⁶ Secondo cui “Il quadro globale in materia biodiversità, adottato in occasione della quindicesima riunione della conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica tenutasi dal 7 al 19 dicembre 2022, stabilisce obiettivi operativi globali per un'azione urgente nel decennio fino al 2030. L'obiettivo 1 consiste nel garantire che tutti i settori siano oggetto di una pianificazione territoriale partecipativa, integrata e inclusiva in termini di biodiversità e/o di processi di gestione efficaci che affrontino il cambiamento di uso del suolo e del mare”. Ma si veda altresì l'art. 14, par. 20, ove si stabilisce che “Gli Stati membri si adoperano affinché la preparazione del piano di ripristino sia aperta, trasparente, inclusiva ed efficace e che al pubblico, compresi tutti i pertinenti portatori di interessi, siano offerte tempestivamente possibilità effettive di partecipare alla preparazione del piano. Le consultazioni sono conformi alle prescrizioni di cui alla direttiva 2001/42/CE”.

²⁷ I.e. quello costituito, in sostanza, dalle direttive 92/43/CEE, dir. 2008/56/CE e 2008/56/CE, oltreché dal regolamento (UE) 2021/78 in tema di gestione forestale e dalla nuova PAC stabilita con regolamento UE 2023/1115.

²⁸ Si veda in particolare l'art. 1, lett. e) della direttiva 92/43/CEE, secondo cui “l'effetto della somma dei fattori che influiscono sull'habitat naturale in causa, nonché sulle specie tipiche che in esso si trovano, che possono alterare a lunga scadenza la sua ripartizione naturale, la sua struttura e le sue funzioni, nonché la sopravvivenza delle sue specie tipiche nel territorio di cui all'articolo 2. Lo «stato di conservazione» di un habitat naturale è considerato «soddisfacente» quando – la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione, – la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile e – lo stato di conservazione delle specie tipiche è soddisfacente ai sensi della lettera i)”.

di mettere a sistema una serie di politiche pubbliche connettendole sotto un unico ombrello giuridico dotato di parametri di misurazione uniformi, validi per ambiti di azione distanti tra loro, tra cui la gestione dei terreni agricoli, l'incremento del verde urbano, il recupero delle torbiere, la crescita delle specie marine come delfini, focene e uccelli marini, la rimozione delle barriere fluviali e la conservazione delle foreste²⁹. In secondo luogo, proprio in ragione della parziale sovrapponibilità tra obiettivi di protezione e ambiti di azione fra il regolamento e le direttive precedenti, la proposizione di un nuovo insieme di definizioni giuridiche, valido per gli interventi di ripristino della natura, desta qualche perplessità. Difatti, il legislatore europeo ha mantenuto in vita le definizioni fornite dalle direttive Habitat e Uccelli, che continuano a dettare gli obiettivi di protezione per le aree individuate secondo la procedura *invi* disciplinata, fornendo un nuovo e autonomo *set* di concetti che dovrebbero applicarsi agli ambiti di ripristino. Così, fra le definizioni qualitative relative allo *status* dell'habitat, i concetti di “buono stato ecologico”³⁰, “*stato di conservazione soddisfacente di un habitat*” e “*stato di conservazione soddisfacente di una specie*”³¹ continuano a costituire un *target* da raggiungere nelle aree protette della Rete Natura 2000, mentre il regolamento fornisce le nuove nozioni di “buono stato”³² di un habitat per indicare l'obiettivo del ripristino ecologico e di “*qualità sufficiente dell'habitat*”³³, da intendersi come parametro mobile di misurazione progressiva della capacità di un territorio di soddisfare le esigenze ecologiche di una specie in tutte le fasi del suo ciclo biologico. Senonché, le definizioni fornite risultano generiche e comunque ancorate a un giudizio di integrità, stabilità, “*resilienza ecologica*” e idoneità a garantire il mantenimento a lungo termine di una specie che è esattamente il medesimo assunto dalle direttive precedenti per misurare la qualità ecosistemica delle aree protette. Ciò, evidentemente, mette in discussione l'opportunità di introdurre nuove categorie oggettive parzialmente sovrapponibili a concetti esistenti e consolidatisi in anni di interpretazione giurisprudenziale, su ambiti di azione pressoché identici³⁴. In considerazione di una non marcata differenza in termini di

²⁹ Risultano così integrate le discipline europee in tema di Rete Natura 2000 (1992), Green Deal (2019), Strategia per la biodiversità per il 2030 (2020), Strategia forestale per il 2030 (2021), Iniziativa europea sugli impollinatori (2023), politica agricola comune (CAP) (2023-2027).

³⁰ Art. 3, punto 5, dir. 2008/56/CE.

³¹ Art. 1, lett. e), dir. 92/43/CEE.

³² Art. 3, punto 4, reg. sul ripristino della natura.

³³ Art. 3, punto 9, reg. sul ripristino della natura.

³⁴ Il problema della vaghezza di alcuni concetti proposti dal regolamento rischia di comprometterne seriamente l'applicazione pratica secondo K. PRACH - P. JANEČKOVÁ - L.R. WALKER, *Europe's Nature Restoration Law has now been adopted. What comes next?*, in *Oikos*, n. 7, 2025, p. 11209: “A key concern is that many activities may be labelled as ‘restoration’ without adhering to ecological principles. For example, there is a risk of monocultures of exotic species being planted in areas devastated by bark beetle infestations, or the sowing of species-poor commercial seed mixtures to convert large arable fields into grasslands. Such practices, including the introduction of invasive alien species, must be strictly avoided, and restoration efforts must be closely monitored to ensure their ecological integrity”. N. GABELLIERI, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografico-storica?*, in *Rivista geografica italiana*, n. 4, 2024, p. 69 argomenta poi che “Nei fatti, in alcuni passaggi la NRL sembra recuperare quell'approccio degradazionista che identifica per la relazione socio-ambientale un esclusivo valore di «negative external

modalità di misurazione delle matrici di benessere ecosistemico insite nelle definizioni giuridiche proprie di normative già sedimentate in materia di tutela della biodiversità, probabilmente una più calibrata opera di coordinamento avrebbe indotto a preservare alcune categorie oggettive esistenti, evitando occasioni di confusione interpretativa.

Lo stesso dicasi per le definizioni quantitative relative all'estensione degli habitat, per cui i concetti di “superficie di riferimento favorevole”³⁵ e di “quantità sufficiente dell'habitat”³⁶ richiedono l'esercizio di una valutazione amministrativa sulla quantità necessaria affinché un territorio consenta la soddisfazione di esigenze ecologiche di una specie in tutte le fasi del suo ciclo biologico, che pare fortemente sovrapponibile a quella propria della direttiva 92/43/CEE.

Quanto detto riporta a ridimensionare la capacità incisiva del regolamento sotto il profilo definitorio, e a individuarne l'innovatività nel profilo procedurale (almeno sotto il profilo dei riferimenti parametrici delle valutazioni sullo status e la quantità degli habitat), oltretutto in quello – invero determinante – dell'introduzione nell'ambito del diritto ambientale del concetto di ripristino della natura³⁷.

4. Il concetto di ripristino della natura e le sue differenze rispetto alla bonifica di siti inquinati

L'art. 3 del regolamento definisce il ripristino della natura come un “*processo volto ad aiutare, attivamente o passivamente, il ripristino di un ecosistema al fine di migliorarne la struttura e le funzioni, con lo scopo di conservare o rafforzare la biodiversità e la resilienza degli ecosistemi, migliorando una superficie di un tipo di habitat fino a portarla a un buono stato, ristabilendo la superficie di riferimento favorevole e migliorando l'habitat di una specie fino a portarlo a una qualità e quantità sufficienti*”. Per ridurre l'ambiguità insita nel concetto, l'Allegato VII, intitolato “*Elenco di esempi delle misure di ripristino*”, fornisce una lista non esaustiva di pratiche rientranti in questa definizione, quali il drenaggio di torbiere, la paludicoltura, la rimozione delle barriere longitudinali e laterali dei corsi d'acqua, la rinaturalizzazione degli alvei e l'incremento della diversità forestale. Su queste basi, è stato affermato che il ripristino “*non si intende una tecnica rimediale rivolta al passato e destinata a esaurire i propri effetti nel riportare nella condizione preesistente le matrici ambientali pregiudicate da un determinato evento dannoso, ma un processo che guarda al futuro*”³⁸. L'interpretazione è particolarmente apprezzabile in quanto coglie il senso di

disturbance» (EU, 2024, Annex IV, p. 2), mentre in altri adotta una prospettiva socio-ecologica riconoscendo l'esistenza di «a variety of existing practices that are beneficial to or compatible with biodiversity enhancement», p. 72.

³⁵ Art. 3, punto 8, reg.

³⁶ Art. 3, punto 10, reg.

³⁷ Nozione già nota da tempo alle scienze naturali. Argomenta N. GABELLIERI, *Nature Restoration Law* ..., cit., 2024, p. 73, che “La declinazione adottata del concetto di ‘restoration’, traducibile in italiano come ‘ripristino’ o ‘recupero’, non fa quindi riferimento alla restaurazione di un habitat primigenio come questi termini indurrebbero a credere. Piuttosto, si riferisce ad un miglioramento da attuare secondo specifici criteri valutati come efficaci in termini di sostenibilità”.

³⁸ Così, G.D. COMPORTI, *La pianificazione* ..., cit., p. 45. La medesima affermazione si ritrova in U. SALANTRO, *La tutela preventiva* ..., cit., 6, ove l'A. afferma che “il ripristino non guarda (...) al passato – come invece nella responsabilità ambientale – quanto piuttosto al raggiungimento di una condizione ottimale nel futuro, aumentando la resilienza

un'operazione che si differenzia dalla logica risarcitoria propria del danno ambientale, per proporre un intervento di modifica territoriale capace di fornire una nuova struttura e vitalità a un ambito ecosistemico. Epperò, risultano ancora diversi i margini di dubbio e sovrapposizione concettuale, posto che:

- (i) il termine “ripristino” non rappresenta una novità assoluta nel quadro giuridico europeo, essendo già stato utilizzato sin dagli anni '90 proprio nell'ambito della disciplina relativa alla bonifica dei terreni contaminati e al risarcimento del danno ambientale³⁹; invero, anche l'attività di bonifica può essere intesa come un'attività di ri-funzionalizzazione di un ambito degradato, con margini di miglioramento futuro circa la sua produttività e utilizzabilità;
- (ii) l'analisi linguistica suggerisce che il suffisso “ri-” si riferisce alternativamente a una reiterazione (che in questo contesto non rileva) o a una direzione differente rispetto a un dato percorso, cosicché difficilmente si potrà indicare con tale suffisso uno sguardo rivolto al futuro.

Il tema può dunque essere ulteriormente specificato, al fine di definire i confini tra concetti e, dunque, discipline contermini. Va anzitutto rilevato come la nozione di ripristino della natura, rispetto a quella di bonifica, implichi il perseguimento di un obiettivo specifico consistente nell'allargamento di habitat considerati rilevanti dal punto di vista europeo e/o nel miglioramento del loro livello qualitativo, con riferimento alla capacità di componenti faunistiche e floristiche di vivere e proliferare nel medio-lungo periodo in quell'ambito territoriale, pur in presenza di attività antropiche. In altre parole, nel ripristino ecologico, l'intervento è rivolto alla ri-funzionalizzazione ecologica del territorio, secondo logiche, tecniche e saperi solo in parte sovrapponibili a quelli che guidano la rimozione delle fonti inquinanti. In progetti implicanti la rimozione di strutture di drenaggio, il ripristino della connettività fluviale, la piantumazione di specie vegetali e l'aumento degli elementi ecologici delle foreste sarà pur sempre presente una valutazione economico-ambientale di incremento valoriale generato dalla misura di ripristino; questa però non si baserà solo sulla capacità dell'ambito di essere interamente rifunzionalizzato

dell'habitat anche in vista dei rischi derivanti dalle condizioni estreme provocate dai cambiamenti climatici”, 6. Sottolineano questo aspetto definitorio anche A. AKHTAR-KHAVARI - B.J. RICHARDSON, *Ecological restoration ...*, cit., p. 147.

³⁹ Già con la direttiva 96/61/CE, infatti, il legislatore dell'Unione aveva introdotto il concetto per attribuire ai gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti la responsabilità di eliminare gli effetti prodotti sull'inquinamento del suolo, riportandolo a una condizione antecedente all'avvio delle attività (cfr. art. 3, par. 1, lett. f). Successivamente, la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale ha offerto una definizione di ripristino nei seguenti termini: “nel caso dell'acqua, delle specie e degli habitat naturali protetti, il ritorno delle risorse naturali e/o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie e, nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana”. In tale direttiva – recepita nell'ordinamento italiano nella parte VI del d.lgs. n. 152/2006 (Testo unico ambientale) – il ripristino coincideva con il risarcimento in forma specifica del danno ambientale, realizzato attraverso misure concordate tra l'autorità pubblica e il responsabile dell'inquinamento per rimediare al pregiudizio subito. Si vedano sul punto i contributi di E. FERRARI, *Amministrative di ripristino*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 198 ed E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, *ivi*, 2012, p. 3.

a fini produttivi o commerciali, dovendosi includere nell'equazione anche il valore dei servizi ecosistemici generati da ambienti a ridotta o bassa pressione antropica.

Inoltre, significativo pare notare come, rispetto al concetto rimediale di bonifica, la tecnica di reintegrazione delle funzioni di un sistema naturale sia stata svincolata sia dalla dimostrazione di un danno ambientale sia dall'individuazione del responsabile. Il che costituisce una radicale svolta in termini di sgravio di costi e riduzione di complessità amministrativa, rispetto agli ambiti individuati come soggetti a misure di ripristino: non sarà necessario provare alcun elemento di responsabilità per intervenire, bensì solo il raggiungimento di una pressione antropica intollerabile per il proliferare di determinate componenti faunistiche e floristiche.

A fondamento di questo mutamento concettuale vi è l'individuazione di un degrado diffuso del territorio, prodotto da attività antropiche ad alta intensità, che ha comportato un uso scorretto dei suoli imputabile non a singoli soggetti ma all'intero sistema economico. Nel ripristino ecologico risulta altresì incerto il riferimento temporale cui rapportare la funzionalità da recuperare: non essendo possibile stabilire con esattezza il momento storico di avvio della pressione sugli ecosistemi interessati, si adotta un parametro di tipo funzionale e atemporale, individuato nella nozione di rinaturalizzazione. Diversamente dall'impostazione precedente, che prevedeva interventi mirati a risolvere singoli casi di degrado riconducibili ad attività inquinanti e a soggetti responsabili, riportando l'ambiente a una condizione anteriore al danno, la nuova normativa prevede azioni suscettibili di essere realizzate in qualsiasi contesto territoriale, con l'obiettivo di conseguire un risultato positivo mediante interventi di miglioramento.

Nella logica del regolamento, detto miglioramento equivale, nelle aree protette a riserva integrale, a un perfezionamento della capacità di riproduzione dei sistemi floristici e faunistici tramite interventi volti a incrementare l'estensione, la connessione e la qualità di habitat. Con riferimento alle altre possibili aree di azione, si dovrà fare riferimento a un arretramento della pressione antropica fino a un livello di coesistenza accettabile, tale da consentire lo svolgimento delle attività economiche – che siano commerciali, produttive, residenziali o turistiche – all'interno di un contesto percepito e rispettato nei suoi valori, nei suoi tempi e nei suoi meccanismi vitali, cui l'essere umano è chiamato a lasciare spazio mediante una vera e propria “ritirata”. Dalla lettura dei considerando emerge invero la sensazione che il legislatore avesse presente l'immagine di cespugli fioriti sull'asfalto, del ritorno di lupi e cervi nelle aree periurbane o dei delfini nelle lagune, fenomeni verificatisi con la sospensione delle attività umane durante la pandemia di Covid-19⁴⁰. Senza arrestare le attività produttive e quotidiane, il testo mira a ricercare un

⁴⁰ La de-antropizzazione provocata dalla recente pandemia è stata oggetto di studio giuridico in contributi che, più in generale, hanno sistematizzato l'approccio legislativo e amministrativo alla crisi pandemica nella prospettiva intergenerazionale dello sviluppo sostenibile. Su tutti, P. PANTALONE, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Milano, 2023, pp.

equilibrio tra l'universo umano e quello naturale, che ha mostrato capacità di resistenza e di intrusione anche in spazi dominati dall'uomo, purché gli venga lasciato un margine di espansione. In questo senso, il concetto di ripristino ecologico si avvicina all'idea di economia circolare elaborata in dottrina, che interpreta la transizione verde come un riavvicinamento tra i ritmi biologici umani ed ecosistemici, tipici della bioeconomia o *blue economy*⁴¹ e, parimenti, si discosta così dai principi tradizionali di prevenzione e di responsabilità, segnando l'evoluzione di un sistema che orienta le funzioni pubbliche non tanto alla riparazione del danno passato quanto alla programmazione di medio-lungo termine.

Si chiarisce in tal modo anche il significato della definizione proposta dal regolamento, che richiama un insieme di attività tecniche scandite per fasi, complessivamente indicate come “*processo*”, volte a favorire un utilizzo più consapevole e appropriato delle matrici naturali, capace di recuperare le dinamiche proprie degli habitat, le quali si manifesterebbero in assenza di pressione antropica o con una sua significativa riduzione. Di grande interesse risulta, a questo proposito, il riferimento al concetto di “*aiuto*”, che colloca l'intervento umano in posizione sussidiaria rispetto ai cicli naturali di rigenerazione, e alla distinzione tra carattere “*attivo o passivo*” delle misure, che può significare sia l'avvio di ecosistemi prima assenti (ad esempio, la creazione di aree verdi urbane, la modifica dei corsi fluviali o la riumentificazione delle torbiere) sia la riduzione della pressione antropica tramite un vero e proprio arretramento umano a favore della diffusione spontanea dei processi naturali (come la gestione passiva del legno morto, i divieti di caccia e pesca o la riduzione dei pesticidi).

Si potrebbe affermare che la nuova normativa traduca in pratica l'obiettivo, sancito dall'art. 3, par. 3 TUE, di garantire “*un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*”, introducendo attraverso il ripristino un concetto innovativo, in alcuni aspetti più avanzato dello stesso principio di non regressione ambientale⁴², poiché incentiva l'individuazione di miglioramenti possibili sui diversi territori – terrestri, marini, fluviali, agricoli o urbani – al fine di ottenere determinati servizi ecosistemici. Lo scopo dichiarato consiste nel “*conservare o rafforzare la biodiversità e la resilienza degli ecosistemi*” attraverso un percorso di

160 ss. Specificamente, con riguardo all'ambito urbano, M. MORENO LINDE, *La rinaturalizzazione della città: strategie, regolamentazione e conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2024, p. 679.

⁴¹ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2017, p. 163; ID., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1, 2020, p. 50; ID., *Lo Stato ecologico*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁴² Su cui si vedano, tra gli altri, i fondamentali contributi di M. PRIEUR - G. SOZZO (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012; M. PRIEUR, *L'émergence du principe de non régression ou l'illustration du rôle de la doctrine dans la création du droit de l'environnement*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2021, p. 19; ID., *Non-Regression in Environmental Law*, in *S.A.P.I.E.N.S.*, n. 2, 2012, p. 54; ID., *Une vraie fausse création juridique: le principe de non régression*, reperibile in *Riv. dir. quadr. amb.*, n. 2, 2016, p. 131; ID., *The principle of non-regression*, in M. FAURE (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2023, p. 251; T. SCOVAZZI, *Il principio di non regressione nel diritto internazionale dell'ambiente*, in D. MARRANI (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 1; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 37.

miglioramento articolato per fasi: (i) l'individuazione di parametri di valutazione; (ii) la mappatura degli habitat di interesse; (iii) la valutazione iniziale del loro stato, secondo parametri e categorie dati; (iv) la predisposizione di un piano strategico di miglioramenti; (v) il monitoraggio costante dello stato di ripristino rispetto agli obiettivi stabiliti.

5. Efficacia delle prescrizioni contenute nel regolamento e possibili spazi di controversia

Sotto il profilo della portata applicativa delle previsioni contenute nell'atto normativo in commento, immediatamente evidente è la peculiarità dell'impiego della fonte regolamentare in presenza di un rinvio applicativo quasi totale all'azione degli Stati membri nel perseguimento di obiettivi prefissati di ripristino (si vedano in particolare gli artt. 4 e 5 del regolamento). La scelta è chiaramente il frutto del già menzionato compromesso politico⁴³ resosi necessario per l'approvazione del testo finale, cui il legislatore europeo ha inteso porre parziale rimedio tramite un'azione di standardizzazione dei modelli pianificatori sottoposti agli Stati membri, al fine di uniformarne l'attività.

Rimane tuttavia la complessità di comprendere quali misure siano direttamente prescrittive e quali previsioni rimangano indicazioni di politica pubblica, rimesse alla libera applicazione dei governi nazionali – complessità che pare difficilmente risolvibile nella semplice espressione di obbligatorietà del perseguimento dei target previsti dalla Strategia europea sulla biodiversità (quali ad esempio il ripristino di almeno il 30% degli habitat considerati rilevanti entro il 2030)⁴⁴.

Risultano anzitutto formulate in termini di indicazioni generali di politica pubblica dotate di un certo grado di specificità: (a) il blocco nella perdita di superficie di spazi verdi urbani entro il 2030 con inversione di tendenza a partire dal gennaio 2031⁴⁵; (b) il richiamo alla rilevanza del ripristino della connettività naturale dei fiumi, con realizzazione di un inventario delle barriere artificiali, di pianificazione mirata di rimozioni delle stesse e di manutenzione delle piane alluvionali⁴⁶; (c) la misurazione dello stato di benessere dei terreni agricoli anche tramite l'impiego dell'indice delle farfalle comuni e la misurazione dell'ammontare di *stock* di carbonio organico nei terreni minerali coltivati; (d) la rilevazione del benessere degli ecosistemi forestali, anche tramite considerazione della quantità di legno morto forestale e della diversità delle specie arboree⁴⁷; (e) la riduzione al minimo degli effetti negativi della pesca sull'ecosistema marino tramite “*attrezzature con meno impatto sui fondali*”⁴⁸. Sebbene chiaramente espresse, tali prescrizioni

⁴³ Cfr. *supra*, nota 5.

⁴⁴ M. FERRARA, *A prima lettura ...*, cit., 115; K. PRACH - P. JANEČKOVÁ - L.R. WALKER, *op. cit.*, p. 11209, secondo cui il regolamento “sets binding targets to restore degraded ecosystems, in particular those with the greatest potential to capture and store carbon and to prevent and reduce the impact of natural disasters”.

⁴⁵ Art. 8, reg.

⁴⁶ Art. 9, reg.

⁴⁷ Artt. 11 e 12, reg.

⁴⁸ All. VII, p.to 25, reg.

richiedendo l'esercizio di attività pianificatorie e interventi concreti per la loro realizzazione, rientrando così nel novero delle misure che potranno essere valutate solo in seguito all'emanazione dei Piani nazionali⁴⁹.

Direttamente applicabile risulta, invece, la prima funzione pubblica che il regolamento attribuisce agli Stati membri in senso temporale, ossia quella della ricognizione degli habitat presenti, con conseguente valutazione del loro stato (cfr. art. 4, par. 12, reg.). Tale attività risulta preliminare anche rispetto all'adozione dei piani, in quanto l'individuazione di misure di ripristino richiede inevitabilmente una presa di coscienza circa la consistenza e qualità ecologica degli habitat rilevanti sul territorio nazionale.

La subordinazione della maggior parte degli obblighi a carico degli Stati membri alla predisposizione dei Piani nazionali di ripristino e la previsione di deroghe riguardanti alcuni degli impegni più significativi⁵⁰ portano invero a ridurre, almeno nella prima fase applicativa, l'efficacia vincolante del regolamento verso gli Stati membri alla redazione del piano di ripristino⁵¹.

Non pare che l'impegno richiesto agli Stati membri sia di agevole applicazione, richiedendo l'assunzione di consapevolezza circa lo *status* degli ecosistemi esistenti a livello nazionale e di individuare aree di potenziale intervento per il perseguimento delle misure di ripristino, pur con le eventuali deroghe consentite per il perseguimento degli obiettivi prefissati. In proposito, si ritiene fondamentale il coinvolgimento diretto di Regioni, Province, Comuni, Enti parco, consorzi di bonifica e ulteriori attori locali nella comunicazione di informazioni e nella condivisione di competenze specifiche, priorità proprie e vincoli particolari⁵².

⁴⁹ Pare in proposito interessante la notazione di E. LEES - O.W. PEDERSEN, *op. cit.*, p. 77, ove si nota il rischio di ricadere in un esercizio normativo "performativo", nel quale "the law expresses a commitment to targets, objectives and aspirations which although in a strict sense legally binding, being grounded in statutory rules, are ultimately both hard to formally enforce and characterised by symbolic or gestural compliance" E. LEES - O.W. PEDERSEN, *Performative Environmental Law*, in *Mod. L. Rev.*, n. 1, 2024, p. 2.

⁵⁰ Con riferimento alle previsioni relative agli ecosistemi terrestri e marini⁵⁰, sebbene le disposizioni in parola siano formulate in termini assoluti, generali e astratti (ad esempio, gli Stati membri "mettono in atto le misure di ripristino"), una lettura sistematica porta a ridimensionarne la portata immediata sul piano applicativo. "The drafting of some aspects of the NRL is opaque, and in other places, the relative prioritisation of different mandated actions may cause some issues". E. LEES - O.W. PEDERSEN, *Restoring the regulated ...*, cit., pp. 88-89.

⁵¹ Per i quali è consentito limitarsi, entro il termine di settembre 2026, alla sola predisposizione di una "panoramica strategica degli elementi e contenuti?". Cfr. art. 15, par. 2, reg.

⁵² È significativo notare come il regolamento incoraggi altresì meccanismi di co-amministrazione tra i diversi Stati membri, soprattutto nei casi in cui le misure di intervento riguardino ecosistemi condivisi, come quelli marini o le aree di confine (art. 18). A tale fine, vengono previsti schemi procedurali coordinati, che consentono l'attivazione di forme di co-istruttoria tra amministrazioni differenti e che possono rivelarsi determinanti per affrontare eventuali interferenze tra politiche nazionali, individuare possibili sinergie operative e mettere a punto soluzioni comuni. Tali modelli di cooperazione multilivello esprimono una concezione avanzata di *governance* ecologica, fondata sulla condivisione delle decisioni tra soggetti pubblici collocati su più scale territoriali, in grado di superare approcci frammentari e di promuovere una vera e propria cogestione delle politiche di ripristino. Oltre all'applicazione prevista per gli ecosistemi marini e costieri, questa innovazione risulta di particolare rilievo in contesti transfrontalieri caratterizzati da elevata complessità ecologica e istituzionale, come l'area alpina o i principali bacini idrografici europei (Po, Danubio, Reno), nei quali l'efficacia degli interventi dipende in modo decisivo dalla capacità di coordinamento tra gli Stati. In simili situazioni,

Sempre con riferimento ai Piani nazionali di ripristino, in letteratura, vi è chi ha mostrato una certa preoccupazione per una tecnica normativa che contribuisce a generare quella *esasperazione pianificatoria* già presente nel diritto amministrativo e ambientale europeo, fortemente caratterizzata su obblighi di pianificazione a contenuti settoriali che scarsamente sono capaci di tradursi in risultato amministrativo⁵³. È stata altresì sottolineata la difficoltà che troveranno i governi nazionali e le amministrazioni locali nel riconciliare questi piani con quelli già esistenti in tema paesaggistico, urbano, agricolo e infrastrutturale, in un quadro che aggiunge livelli di complessità e lascia intravedere scarsi profili di sinergia⁵⁴.

A tale considerazione pare doversi aggiungere che non risulta univocamente definita l'incidenza che i piani di ripristino eserciteranno sulla pianificazione territoriale vigente a livello locale. Deve anzi evidenziarsi come la normativa europea sia in grado di determinare una vera e propria trasformazione dell'attuale distribuzione delle funzioni di governo del territorio, in senso marcatamente centralistico, riducendo gli spazi di discrezionalità tipici degli enti locali per indirizzarne le decisioni verso il perseguimento di finalità fissate a livello nazionale ed europeo⁵⁵. In virtù del principio di prevalenza del diritto dell'Unione, potrebbe persino rendersi necessaria la disapplicazione di disposizioni statali o regionali in contrasto con la normativa europea, con la conseguenza di poter mettere in discussione alcune regole relative, ad esempio, al consumo di suolo, alla disciplina del verde urbano o al ridimensionamento di parchi ed aree protette⁵⁶.

D'altro canto, è plausibile prevedere che le decisioni assunte dal Governo saranno oggetto di attenta valutazione anche nell'ambito delle cosiddette liti climatiche strategiche⁵⁷: la pronuncia del Tribunale di Roma sul Giudizio Universale⁵⁸, dichiarando inammissibile la domanda risarcitoria per ragioni di

l'adozione di strategie cooperative può contribuire a superare i vincoli amministrativi e giurisdizionali, favorendo un'azione ambientale più coerente, condivisa e realmente funzionale alla salvaguardia degli ecosistemi.

⁵³ G.D. COMPORITI, *op. cit.*, p. 55 e, con riferimento alla tecnica normativa più generale, L. TORCHIA, *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia di risultati*, in *Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie*. Atti del 64° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna, Milano, 2019, p. 141; B.G. MATTARELLA, *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2019, p. 714.

⁵⁴ G.D. COMPORITI, *op. cit.*, p. 55; V. CARONE, *op. cit.*, pp. 281 ss.

⁵⁵ Per una ricostruzione delle interazioni tra livelli di governo e un approfondimento sul potenziale utilizzo di arene deliberative per la programmazione territoriale dal basso, si rinvia al Policy Brief *Il ripristino ecologico tra scienza, politica e società ...*, cit., pp. 55 ss.

⁵⁶ Ne discute, tra gli altri, G.D. COMPORITI, *op. cit.*, pp. 26 ss.

⁵⁷ Su cui si rinvia a S. VALAGUZZA, *Liti strategiche e cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1, 2021, p. 67; ID., *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2021, p. 293.

⁵⁸ Notissima è la sentenza Trib. Roma, sez. II civ., 26 febbraio 2024, n. 3352 ove è stato sancito che la valutazione delle misure di adattamento e mitigazione implicano necessariamente l'esercizio di un potere pubblicistico, radicandosi in tal modo la giurisdizione amministrativa. Tra i commenti di maggior profondità sulla sentenza si segnalano M.P. GASPERINI, *Il difetto assoluto di giurisdizione alla prova del contenzioso climatico. Le sentenze Giudizio Universale e KlimaSeniorinnen a confronto*, in L. RUGGERI, S. ZUCCARINO (a cura di), *Persona e mercati nel prisma della sostenibilità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, p. 130; X. SANTIAPICHI, N. TRADARDI, *Il Giudice nazionale alla prova del contenzioso climatico fra nuovi diritti e democrazia partecipativa*, in *Cult. sost.*, n. 34, 2024, p. 125; M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4, 2024, p. 1301; A. MERONE, *Lo Stato quale legittimato passivo della climate change litigation: tra diritti fondamentali e giudizi*

giurisdizione, ha infatti individuato nei tribunali amministrativi la sede più appropriata per contestare le scelte giuridico-amministrative operate a livello nazionale in materia di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico. Considerata la già richiamata stretta connessione tra le finalità proprie del ripristino ecologico e i traguardi di decarbonizzazione stabiliti a livello dell'Unione, si ritiene che l'approvazione dei Piani nazionali rappresenterà un primo e rilevante banco di prova per verificare la fondatezza di ricorsi volti a mettere in discussione l'esercizio del potere discrezionale legato alla riduzione delle emissioni climalteranti.

Con riferimento, poi, alla fase successiva all'emanazione dei Piani⁵⁹, un carattere cogente risulta possedere la previsione secondo cui le misure di ripristino realizzate dovranno segnare *“un costante miglioramento dello stato fino al raggiungimento di un buono stato e che (...) tali tipi di habitat non si deteriorino in misura significativa in modo da non comprometterne il mantenimento a lungo termine”*⁶⁰. Ciò impone non solo un obbligo di misurazione secondo gli indici previsti dal regolamento e dai relativi allegati, ma induce a ritenere che sussista un vincolo di natura pubblicistica su un terreno individuato quale oggetto di un intervento di ripristino. Dal che discendono, potenzialmente, sia la previsione di limitazioni dell'uso nel suolo, sia la programmazione della destinazione del terreno, sia ancora l'imposizione di veri e propri oneri reali, quali l'obbligo di costante miglioramento ecologico dell'habitat, oltreché la sottoposizione a un piano di monitoraggio di rilevanza nazionale ed eurounitaria, con conseguenze potenziali in caso di mancato rispetto degli obiettivi di ripristino fissati per il 2030. Si intravedono così taluni margini di contenzioso sull'uso pubblicistico del

universali, ne *Il processo*, n. 2, 2024, p. 579; G. PULEIO, *Il contenzioso climatico italiano di diritto privato tra teoria degli obblighi positivi e tutela oggettiva dei diritti umani*, in *Oss. dir. civ. comm.*, n. 2, 2024, p. 361; A. NIGRO, *Il contenzioso climatico alla ricerca del giudice naturale*, in *Citt. eur.*, n. 1, 2025, p. 61;

G. CONTALDI, *È ipotizzabile una responsabilità civile dello Stato nella salvaguardia del clima?*, in G. CONTALDI et al. (a cura di), *Studi in tema di cambiamento climatico e giustizia climatica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 179; F. GALLARATI, *La difficile strada del contenzioso climatico italiano: considerazioni costituzionali a margine di due ordinanze piacentine*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1, 2025, p. 59. Per una più comprensiva disamina del sistema delle liti strategiche climatiche nel sistema giuridico italiano, paiono fondamentali i ragionamenti contenuti in S. VINCRE, A. HENKE, *Contenzioso “climatico”: problemi e prospettive*, in *Biola Journal*, n. 2, 2023, p. 137; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2021, 293; ID., *Liti strategiche e cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 67; B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, *ivi*, p. 37; S. CATALANO, G. LIGUNANA (a cura di), *Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica*, Giappichelli, Torino, 2025.

⁵⁹ Sottolineano la complessità applicativa del regolamento nella fase successiva alla pianificazione, tra gli altri, T. STOFFERS et al., *Reviving Europe's rivers: Seven challenges in the implementation of the Nature Restoration Law to restore free-flowing rivers*, in *WIREs Water*, n. 3, 2024, p. 1717; K. PRACH - P. JANEČKOVÁ - L.R. WALKER, *op. cit.*, p. 11209, e, con riferimento ad ambiti specifici di azione, M.E. DARRE et al., *Evaluating the readiness for river barrier removal: A scoping review under the EU nature restoration law*, in *Sci. Total Environ.*, n. 959, 2025, p. 178180; A. MANZONI et al., *The EU Nature Restoration Law (NRL) and the Common Agricultural Policy (CAP): State of the Art and Future Challenges for Italian Water Resources*, in *Land*, n. 5, 2025, p. 987.

⁶⁰ Considerando 37. Si vedano, poi, B.J. DE LEEUW - C.W. BACKES, *The non-deterioration obligation in the Nature Restoration Regulation – a necessary and proportionate addition to the Habitats Directive or a monstrosity with disastrous consequences for society?*, in *JEEPL*, n. 1, 2024, p. 22.

suolo, con riflessi destinati ad avere un forte impatto in ambito agricolo, forestale e, soprattutto, urbano, ove più approfondito risulta il ripensamento del territorio verso traiettorie ecologiche e sociali⁶¹.

6. Conclusione: il principio dello sviluppo sostenibile come chiave di lettura del regolamento sul ripristino della natura

Alla luce di quanto argomentato, pare che la chiave interpretativa corretta per intendere il regolamento sul ripristino della natura sia quella dello sviluppo sostenibile, che il legislatore europeo pare condividere nella sua essenza, laddove afferma che *“il ripristino non preclude l’attività economica [consistendo piuttosto] nel vivere e produrre insieme alla natura, riportando una maggiore biodiversità ovunque, anche nelle zone in cui si svolge un’attività economica, come ad esempio le foreste gestite, i terreni agricoli e le città”*⁶².

Il ripristino comporta limiti allo svolgimento delle attività economiche, ma ne orienta la programmazione verso obiettivi di utilità collettiva – nel linguaggio dell’art. 41 della Costituzione – quali l’aumento delle popolazioni di impollinatori o di *stock* ittici, la riduzione degli incendi boschivi, il rafforzamento della sicurezza idrogeologica delle piane alluvionali e il miglioramento del benessere urbano. Gli interventi pubblici tradotti in obblighi pubblicistici – veri e propri “doveri”⁶³ – si configurano pertanto come strumento operativo di una strategia di ripensamento dell’utilizzo antropico dei territori, secondo traiettorie definite a livello europeo e inserite in un piano d’azione rivolto al futuro.

Non a caso, nel definire i tratti essenziali delle misure applicative, la Commissione sottolinea l’importanza della programmazione di lungo periodo e delle iniziative di vasta scala, soprattutto in ambiti regionali⁶⁴. Ciò conferisce all’operazione normativa una dimensione diacronica, proiettata su tempi lunghi, in linea con i ritmi degli ecosistemi coinvolti.

Un simile percorso richiede, com’è evidente, un avvicinamento e un dialogo tra saperi differenti – economici, giuridici, ecologici, linguistici – coerente con il principio di sviluppo sostenibile, finalizzato a individuare soluzioni pianificatorie idonee a perseguire interessi pubblici prioritari attraverso il rafforzamento delle matrici ambientali sottoposte a maggiore pressione antropica. Riavvicinamento che,

⁶¹ Alcuni significativi contributi teorici alla sistematizzazione della tematica sono stati di recente forniti da F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino, Bologna, 2017; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; P. URBANI, *Alla ricerca della città pubblica*, in *Riv. giur. ed.*, n. 1, 2023, p. 3; M. CALABRÒ, *Nuove prospettive di tutela per l’architettura contemporanea: il ruolo dell’urbanistica*, *ivi*, n. 2, 2023, p. 95; E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l’urbanistica contemporanea*, *ivi*, n. 2, 2024, p. 85; F. CUSANO, *La rigenerazione urbana dal basso, tra teoria e prassi*, *ivi*, n. 5, 2024, p. 377; G. MARI, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire dalla sentenza della corte costituzionale n. 51 del 2025*, *ivi*, n. 3, 2025, p. 173.

⁶² Commissione europea, comunicato stampa “Green Deal: proposte pionieristiche per ripristinare la natura dell’Europa entro il 2050 e dimezzare l’uso dei pesticidi entro il 2030” del 22 giugno 2022.

⁶³ Particolarmente rilevante in questo contesto risulta la struttura teorica articolata in M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell’amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A.*, n. 2, 2020, p. 12.

⁶⁴ Commissione europea, *Restoring nature. For the benefit of people, nature and the climate*, 2020.

per certi versi, pare già recepito in talune previsioni che aprono la pianificazione paesaggistica a saperi altri, sempre più slegati da una concezione statico-estetica dell'ambiente percepito e particolarmente attenta anche alla sua dimensione *extra-antropica*⁶⁵.

Di più, la necessità di reperire finanziamenti per supportare progetti e coordinare i molteplici potenziali attori del ripristino ecologico porta l'attenzione sul metodo, noto sia a livello europeo come negli Stati membri, del partenariato pubblico privato⁶⁶. In quanto strumento capace di generare valore pubblico finalizzato all'interesse generale⁶⁷ sintetizzando obiettivi e finalità proprie dei singoli partecipanti in una condivisione di missioni e responsabilità, il partenariato si presta a facilitare la realizzazione di operazioni nelle quali convergono molteplici soggetti e diverse aspettative, in una logica di medio e lungo periodo⁶⁸. E invero, la letteratura che ha mappato i casi di studio in materia ha messo in evidenza i potenziali punti di contatto tra ripristino ecologico e strumenti negoziali quali i contratti di fiume⁶⁹, così come la possibilità di ricorrere a modelli di partenariato al fine di consentire ai proprietari fondiari e agli investitori istituzionali di convogliare congiuntamente le proprie risorse verso progetti di riqualificazione ecologica, nella prospettiva di ottenere un ritorno economico derivante dalla commercializzazione dei prodotti generati dai terreni oggetto di intervento, dall'acquisizione di crediti e certificazioni verdi ottenuti grazie alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti conseguita dall'iniziativa, nonché dall'opportunità di sperimentare pratiche agroforestali e di agricoltura rigenerativa⁷⁰. Il che dimostra la vitalità del modello di

⁶⁵ Si consideri l'articolo 4, comma 3 del D.lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale la valutazione ambientale strategica "ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica": la norma fonde la dimensione ambientale e quella paesaggistica (oltre a quella sociale). Parimenti, l'evoluzione della PAC dimostra una forte attenzione non più solo alla massima produttività alimentare, ma anche all'introduzione di buone pratiche ambientali (pagamenti diretti, misure di sostegno a sviluppo rurale. In tema, cfr. A. FINCO, *Ambiente, paesaggio e biodiversità nelle politiche di sviluppo rurale*, Aracne, Roma, 2007, p. 21. Sull'evoluzione della PAC, si vedano P. DE CASTRO *et al.*, *The Common Agricultural Policy 2021–2027: a new history for European agriculture*, in *Italian Review of Agricultural Economics*, n. 3, 2020, pp. 5 ss.; P. MENNIG, *A never-ending story of reforms: on the wicked nature of the Common Agricultural Policy*, in *Sustainable Agriculture*, n. 2, 2024, p. 20; A. GIULIANI - H. BARON, *The CAP (Common Agricultural Policy): A Short History of Crises and Major Transformations of European Agriculture*, in *Forum for Social Economics*, n. 1, 2025, p. 68.

⁶⁶ Nei propri considerando, il regolamento segnala agli Stati membri la necessità di (i) utilizzare la propria politica commerciale e la vasta rete di accordi propria dell'Unione "per dialogare con i partner sulla protezione dell'ambiente e della biodiversità anche a livello mondiale, promuovendo nel contempo condizioni di parità" (considerando 13); (ii) effettuare adeguati investimenti pubblici e privati a favore del ripristino (considerando 78); (iii) avviare un'analisi ricognitiva delle misure finanziarie occorrenti "per far fronte alle carenze individuate, come l'istituzione di finanziamenti *ad hoc*, e fatte salve le prerogative dei colegislatori per l'adozione del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2027" (considerando 81).

⁶⁷ S. VALAGUZZA - E. PARISI, *Public Private Partnerships. Governing Common Interests*, Edward Elgar, Cheltenham, 2020; IDD., *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato*, in *Munus*, n. 1, 2020, p. 1.

⁶⁸ La Commissione europea elenca, tra i "Key elements of a successful restoration process" la pianificazione di lungo periodo e l'adozione di iniziative su ampia scala geografica. Cfr. Commissione europea, *Restoring nature*, cit., 13.

⁶⁹ C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 143 ss.

⁷⁰ Si vedano S. CHISIKA - C. YEOM, *The challenges of private sector engagement in forest landscape and ecosystem restoration in Kenya. The case of Makeni and Elgeyo Marakwet counties*, in *Vision for Sustainability*, n. 21/2024, secondo cui "the intricacies of land ownership patterns necessitate the active engagement of the private sector in restoration efforts", 403. È utile

ripristino ecologico, capace di qualificare la natura come funzione pubblica più che come semplice oggetto di regolazione⁷¹, aperta all'interlocuzione tra amministrazioni e componenti sociali e di mercato, coinvolte in un ripensamento profondo della pianificazione e delle tecniche di governo del territorio.

richiamare, inoltre, lo studio di S. LÖFQVIST, S. - J. GHAZOUL, *Private funding is essential to leverage forest and landscape restoration at global scales*, in *Nat. Ecol. Evol.*, n. 3, 2019, p. 1612, nel quale si rileva come un numero crescente di imprese si rivolga al ripristino ecologico per perseguire obiettivi di riduzione delle emissioni di gas climalteranti. Il nesso tra ricerca di profitto e partecipazione a progetti di ripristino ecologico è evidenziato anche da D. FENG - L. WANG - X. DUAN, *Game analysis on PPP model operation of abandoned mines ecological restoration under the innovation of central government's reward and punishment system in China*, in *PLoS ONE*, n. 5, 2024, p. 19. Possibilità di conciliare in maniera sinergica le prospettive pubbliche e private vengono individuate da A. PRA *et. al.*, *From constrain to opportunity: win-win public-private partnership for financing sustainable poplar plantations and biodiversity conservation in Lombardy (northern Italy)*, paper presentato nell'ambito della conferenza "25th IUFRO World Congress, 2019".

⁷¹ Occorre ricordare che le azioni di ripristino, si rinviene nel testo, dovranno essere basate sulle "evidenze scientifiche più recenti" (art. 14).