

LA TUTELA PREVENTIVA DELLA BIODIVERSITÀ NEL REGOLAMENTO EUROPEO SUL RIPRISTINO DELLA NATURA (NATURE RESTORATION LAW)¹.

Ugo Salanitro

Abstract

Lo scritto esamina la disciplina sulla tutela della biodiversità nel regolamento europeo per il ripristino della natura, approvato di recente, concentrando l'analisi sulla portata dell'obbligo di impedire il deterioramento degli habitat.

The paper examines the regulation of biodiversity protection in the recently approved EU Nature Restoration Law, focusing the analysis on the scope of the obligation to prevent the deterioration of habitats.

SOMMARIO: 1. Biodiversità e Costituzione. - 2. Cambiamento climatico e biodiversità. - 3. Ripristino della natura versus responsabilità ambientale. - 4. Il regolamento sul ripristino quale integrazione della disciplina della biodiversità. - 5. Gli obiettivi del piano nazionale del ripristino. - 6. Le misure di prevenzione. - 7. Le deroghe per l'energia da fonti rinnovabili e la difesa nazionale.

1. In un recente scritto sulla riforma costituzionale², ho provato a dimostrare che l'ambiente, valore o interesse al quale l'iniziativa economica privata "non può ... recare danno", ex art. 41, cpv., Cost., sia da riferire alla situazione soggettiva dell'ambiente salubre quale luogo di vita e di lavoro: a sostegno di questa lettura ho trovato argomento, oltre che nella natura soggettiva dei valori o interessi parimenti tutelati³, nella coincidenza con la nozione ristretta di ambiente di cui all'art. 9 Cost., distinta oltre che dal paesaggio, anche dalla biodiversità e dagli ecosistemi⁴. Secondo questa interpretazione, il bilanciamento tra

1 Il saggio riprende e sviluppa l'intervento al Convegno "La tutela della biodiversità nel regolamento sul ripristino della natura" che si è svolto al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania in data 8 novembre 2024, nell'ambito del PRIN 2022 PNRR "Restoring Biodiversity as a tool for Climate Change Mitigation" (P.I. Prof. Marisa Meli) Finanziato dall'Unione Europea- Next Generation EU.

2 U. Salanitro, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 229 ss.; Id., *Il danno all'ambiente nell'art. 41 della Costituzione*, in *Astrid rassegna*, 2024.

3 Il riferimento è alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

4 L'interpretazione restrittiva della sfera ambientale costituisce argomento a sostegno di una visione rafforzata dell'incidenza della norma costituzionale, immediatamente applicabile nel conflitto tra privati e da intendere nel senso che la lesione di queste situazioni soggettive sia sempre da inibire e comunque da risarcire, salvo a verificare in sede di bilanciamento se il danno sia stato significativo. Si tratta di una prospettiva che pare minoritaria, in quanto la dottrina prevalente, assumendo che una diversa soluzione darebbe all'ambiente lo

iniziativa economia privata e biodiversità⁵, quale valore o interesse distinto dall'ambiente, resterebbe invece rimesso al criterio dell'utilità sociale, tradizionalmente inteso quale rinvio alle scelte legislative⁶.

Lo studio del regolamento sul ripristino della natura, in questa prospettiva, consente di individuare un ulteriore tassello nel bilanciamento tra la biodiversità e gli altri valori confliggenti, verificando dove la disciplina europea abbia collocato il punto di equilibrio⁷: la tutela degli *habitat* e delle specie si impone, infatti, nei confronti dei privati, limitandone l'iniziativa economica e conformandone la proprietà, ancorché mediata da scelte discrezionali di individuazione dei beni da tutelare e da riqualificare rimesse alla pubblica amministrazione attraverso il piano nazionale di ripristino.

In questa sede, perciò, non intendo dismettere i panni del cultore del diritto privato, quale materia dotata di propri specialismi, ma piuttosto rivendicare l'unitarietà della scienza giuridica, nella convinzione che il tema ambientale debba essere studiato nei suoi diversi profili con approccio interdisciplinare. Intendo perciò misurarmi con l'interpretazione di quel gruppo di norme del regolamento dedicate alla tutela preventiva degli *habitat* oggetto del ripristino, per un primo contributo alla comprensione del nuovo quadro normativo.

2. Il regolamento n. 1991 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura è l'ultimo tassello della politica europea per la tutela della biodiversità: a sua volta la tutela della biodiversità è parte integrante, anzi uno degli strumenti principali, della lotta contro il cambiamento climatico.

La politica europea del *Green Deal* considera il cambiamento climatico al contempo un fattore di crisi e un'opportunità: fattore di crisi, perché pone a rischio la struttura stessa del sistema economico e sociale dell'Unione europea, minandone i pilastri fondativi; opportunità, perché richiede un mutamento delle politiche energetiche, industriali e agricole tale da consentire all'Unione europea di collocarsi all'avanguardia del processo economico di fornitura di beni e di servizi sostenibili e compatibili, mantenendo un vantaggio competitivo tra le realtà socioeconomiche più avanzate.

statuto di valore tiranno, tende a ritenere che anche in tali casi il bilanciamento sia rimesso al legislatore.

5 Ma il medesimo ragionamento vale anche per il conflitto tra iniziativa economica ed ecosistemi ed in particolare trae forza dalla difficoltà di fondare nel sistema l'idea che l'iniziativa economica non possa recare danno all'integrità del suolo o del sottosuolo in un ordinamento che non sembra avere ancora accolto l'idea del "consumo zero" del territorio.

6 In questa prospettiva, non si intende escludere un controllo di ragionevolezza del bilanciamento, che tenga conto della rilevanza sovraordinata del paesaggio, della biodiversità e degli ecosistemi sull'iniziativa economica privata.

7 Andremo quindi a verificare se sia pienamente convincente quanto autorevolmente sostenuto da E. Chiti, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica* in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 736 ss., 738, secondo il quale il Regolamento sul ripristino degli ecosistemi avrebbe in comune con altre normative europee "l'obiettivo di preservare o ripristinare la "integrità" degli ecosistemi, ovvero la situazione nella quale gli elementi e i processi costitutivi degli ecosistemi sono impregiudicati sul piano funzionale e permettono a questi ultimi di fornire i propri servizi essenziali. Ciò nel presupposto che l'esigenza della integrità degli ecosistemi prevalga su esigenze sociali ed economiche eventualmente confliggenti". Da questo punto di vista – sottolinea l'Autore – "l'integrità ecologica implica la "primazia ecologica", il riconoscimento che la salute degli ecosistemi possa prevalere sulle esigenze sociali ed economiche eventualmente confliggenti".

L'obiettivo, molto ambizioso, è quello della neutralità climatica⁸. La sfida è rendere questa politica di conversione economica socialmente sostenibile, in un periodo storico in cui il mondo del lavoro e della produzione è caratterizzato da mutamenti epocali, causati in primo luogo dall'automazione informatica e dalla meccanizzazione spinta dei processi agricoli e industriali, in uno scenario in cui il timore della sostituzione della forza lavoro si alimenta di narrazioni sempre nuove, dai flussi migratori incontrollati all'intelligenza artificiale.

In questo contesto, la politica di tutela della biodiversità assume un ruolo centrale⁹, sia per ragioni strumentali, sia per ragioni culturali. Dal punto di vista strumentale, una biodiversità qualitativamente e quantitativamente elevata, per un verso, è funzionale alla creazione di un sistema di pozzi naturali per la cattura e lo stoccaggio dei gas serra, impedendone la dispersione nell'atmosfera¹⁰; per altro verso, serve a migliorare la resilienza ai fenomeni estremi collegati al cambiamento climatico, riducendo l'erosione delle coste e del suolo, migliorando il microclima, stabilizzando gli agroecosistemi, conservando le funzioni depurative delle acque e dei suoli¹¹.

Invero, le ragioni per la tutela della biodiversità non sono legate, nella politica europea, soltanto al contributo alla lotta al cambiamento climatico. Una ricca biodiversità costituisce un fenomeno da salvaguardare anche in forza del principio di precauzione, sulla base dell'assunto - che è al tempo stesso culturale e strumentale - che la tutela del benessere umano non possa essere separato dalla tutela dell'ambiente naturale, secondo l'approccio "One Health"¹². Prettamente culturali - anche se non mancano venature strumentali, legate allo sviluppo di forme di turismo naturalistico - sono poi le ragioni di conservazione della natura quale patrimonio collettivo, al pari dei paesaggi e dei beni storici e archeologici.

L'iter di approvazione del regolamento non è stato agevole, non solo perché la procedura ha consentito di coalizzare le opinioni contrarie al *Green Deal*, in un periodo delicato in cui si avvicinavano le elezioni europee, ma anche perché il regolamento incrementa la protezione del territorio e incide in particolare sull'economia agricola¹³. L'approvazione definitiva è stata

8 Per una lettura consapevole della politica europea sul cambiamento climatico si veda sin d'ora il bel volume di D. Bevilacqua ed E. Chiti, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, 2024.

9 La centralità della politica sulla biodiversità quale strumento per la lotta al cambiamento climatico è messo in evidenza da D. Bevilacqua ed E. Chiti, *Green Deal cit.*, 61 ss. Nei *considerando* del Regolamento il concetto è ripreso più volte: "La disponibilità di ecosistemi ricchi di biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici sono intrinsecamente collegate. La natura e le soluzioni basate sulla natura, compresi gli stock e i pozzi naturali di assorbimento del carbonio, sono fondamentali per combattere la crisi climatica" (*considerando* 16); "Il ripristino degli ecosistemi può contribuire in ampia misura a mantenere gestire e migliorare i pozzi naturali e incrementare la biodiversità, contrastando nel contempo i cambiamenti climatici" (*considerando* 17).

10 Come mette in evidenza il *considerando* 19 "(...) è importante che gli ecosistemi di tutte le categorie di terreni, compresi i pascoli (formazioni erbose), le foreste, le terre coltivate e le zone umide siano in buono stato in modo da potere catturare e immagazzinare il carbonio in maniera efficace".

11 Come viene illustrato nel *considerando* 18 "La presenza di un maggior numero di ecosistemi ricchi di biodiversità determina una maggiore resilienza ai cambiamenti climatici e offre modalità più efficaci di riduzione e prevenzioni della catastrofi".

12 Si osserva nel *considerando* 23 che "Il ripristino degli ecosistemi (...) contribuirà a sostenere gli sforzi dell'Unione e a livello mondiale per applicare l'approccio "One Health", che riconosce il nesso intrinseco tra la salute umana, la salute animale e una natura integra e resiliente".

13 Sulle ragioni del conflitto, la letteratura è ampia: segnalo in particolare E. Cavallin, *Nature Restoration and Agriculture and Forestry At the Opposite Site of the Fighting Ring or Compatible After All? An Analysis of the Proposal and the Final Agreement on the Nature Restoration Law*, in *Eu. Energy and Env. L. R.*, 2024, 48 ss.;

il frutto di concessioni e compromessi che hanno ridotto la portata della disciplina, ammorbidendo vincoli e obiettivi, sia nella fase del ripristino, sia nella fase preventiva funzionale al ripristino.

3. Il regolamento per il ripristino della natura non si sovrappone alla disciplina della responsabilità ambientale, la quale svolgendo una funzione rimediabile, indica in maniera analitica quali siano le misure di prevenzione e di riparazione i cui costi devono essere sopportati dal responsabile¹⁴. Occasionalmente, i due corpi normativi possono coesistere e regolare le diverse fasi della stessa attività di recupero: non si può escludere che un ambiente degradato, che sia stato danneggiato da un evento coperto dalla direttiva sulla responsabilità ambientale, sia inserito nel piano nazionale di ripristino, non essendo stato ancora oggetto degli interventi delle misure di riparazione. In questo caso, si deve ritenere che i costi del recupero, per i quali si siano utilizzati nel frattempo risorse finanziarie dedicate al piano nazionale di ripristino, debbano essere ribaltati sul responsabile, in virtù del principio chi inquina paga¹⁵, secondo le regole della responsabilità ambientale raccolte nel Codice dell'ambiente.

In linea di principio, si tratta di discipline distinte per oggetto e funzione: la normativa del regolamento sul ripristino della natura si differenzia dalla regolamentazione della responsabilità ambientale, giacché non interviene offrendo una tecnica rimediabile rispetto ad un evento di danno. Non solo e non tanto perché si applica anche rispetto a casi in cui l'*habitat* si sia deteriorato a causa di eventi che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale: ad esempio, per un degrado provocato da eventi antecedenti l'entrata in vigore di siffatta direttiva e/o da eventi molteplici e di minore impatto, ognuno dei quali non ha comportato un danno significativo e misurabile (il c.d. inquinamento diffuso). Quanto piuttosto perché - deve essere sottolineato con vigore - il regolamento sul ripristino della natura assolve una funzione prettamente gestionale della biodiversità, giacché si pone obiettivi di miglioramento qualitativo e quantitativo degli *habitat* e delle specie, che solo per un uso improprio del linguaggio sono definiti con il termine di ripristino¹⁶. Piuttosto, il regolamento applica un modello graduale di gestione ottimale delle risorse, il quale punta ad una elevata qualità dell'ambiente, che è stato già adottato dalla direttiva acque per il miglioramento delle condizioni ambientali - chimiche, fisiche, ecologiche - dei corpi idrici, in base alla direttiva 2000/60/CE¹⁷.

nella dottrina italiana M. Ferrara, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, 2024, 114 ss., 120 ss.

¹⁴ Sulla responsabilità ambientale si consenta il rinvio a U. Salanitro, *Danno ambientale e responsabilità civile*, in *Enciclopedia del diritto, Tematici, VII, Responsabilità civile*, a cura di C. Scognamiglio, Milano, 2024, 200 ss.

¹⁵ Sul principio "chi inquina paga", M. Meli, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996; Id., *Il principio "chi inquina paga" nel Codice dell'ambiente*, in Aa. Vv., *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, a cura di I. Nicotra e U. Salanitro, Torino, 2010, 69 ss.

¹⁶ In questo senso già N. Gabellieri, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografico storica*, in *Riv. geografica it.*, 2024, 69 ss., 72 s.

¹⁷ Lo notano anche D. Hering e altri, *Securing success for the Nature Restoration Laws*, in *Science*, 2023, 1248 ss.

Il degrado dell'*habitat* sul quale si interviene può risalire ad epoche storiche, per cui l'intervento di recupero non è volto al ripristino di una condizione ambientale per ricondurla allo stato antecedente rispetto ad un evento registrato, quanto piuttosto a migliorare la struttura e la funzione dell'ecosistema al fine di portarlo ad un livello più elevato, in conformità ai diversi parametri desumibili dalle discipline che regolano i plurimi obiettivi del regolamento.

Non essendo una tecnica rimediale, il costo del ripristino dovrà essere finanziato con le risorse da reperire in conformità alla relazione della Commissione, da presentare, previa consultazione degli Stati membri, al Parlamento europeo entro il 19 agosto 2025 (art. 21, paragrafo 7, del Regolamento)¹⁸.

4. Il regolamento europeo, piuttosto, pone una disciplina che va coordinata con la normativa vigente per la protezione della biodiversità: normativa che trova la sua fonte nella direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali o seminaturali e della flora e fauna selvatiche e nella direttiva 2009/147/CE (già 79/409/CEE), concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Siffatte direttive hanno l'obiettivo di tutelare *habitat* e specie di importanza comunitaria, elencate negli allegati, attraverso la delimitazione di zone speciali di conservazione e/o di zone di protezione speciale (i c.d. siti Natura 2000), a tutela delle quali si applicano misure volte a evitare il deterioramento della biodiversità e si prevede che ogni piano o progetto che possa interferire con *habitat* e specie sia sottoposto a una valutazione di incidenza¹⁹; ogni qualvolta sia necessario, i siti Natura 2000 sono soggetti a piani di gestione, nell'ambito dei quali è previsto anche il recupero degli *habitat* già degradati²⁰.

Appare evidente che la disciplina per la protezione e il miglioramento della biodiversità era già contenuta in queste direttive e che il regolamento sul ripristino della natura si limita a integrare e specificare le tecniche di tutela²¹.

18 Nel *considerando* 78 si rileva che “Per garantire il conseguimento degli obiettivi e l'adempimento degli obblighi di cui al presente regolamento, è indispensabile effettuare adeguati investimenti pubblici e privati a favore del ripristino. Gli stati membri dovrebbero pertanto integrare nei rispettivi bilanci la spesa per gli obiettivi di biodiversità, anche in relazione ai costi di opportunità e di transizione derivanti dall'attuazione dei piani nazionali di ripristino, e indicare le modalità di utilizzo dei finanziamenti dell'Unione. Per quanto riguarda i finanziamenti dell'Unione, le spese a carico del bilancio dell'Unione e dei programmi di finanziamento dell'Unione, quali (...), contribuiscono agli obiettivi di biodiversità con l'ambizione di destinare il 7,5 % nel 2024 e il 10% nel 2026 e nel 2027 della spesa annuale nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (...) agli obiettivi di biodiversità”.

Secondo M. Ferrara, *op. cit.*, 120, “non sembra che l'apporto economico europeo possa essere disatteso”, evocando la necessità di ricorrere al sostegno finanziario del fondo di coesione.

19 Per una attenta analisi dell'obbligo di impedire il deterioramento nella direttiva Habitat si rinvia a H. Schoukens, *Non-Regression Clauses in Times of Ecological Restoration Law: art. 6 (2) of the EU Habitats Directive as an unusual ally to restore Nature 2000*, in *Utrecht L. R.*, 2017, 124 ss.

20 Sui limiti della disciplina europea per la conservazione della natura, anche alla luce della proposta di regolamento sul ripristino, di particolare interesse N. Hoek, *A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental L.R.*, 2022, 320 ss.

21 Come emerge dai *considerando* 24, 25, 26, 27, 28 e 29 del Regolamento.

In particolare, mentre le direttive non stabiliscono scadenze temporali entro le quali realizzare i piani di gestione all'interno dei siti (*considerando 27*), il regolamento introduce tempi cogenti per il miglioramento (c.d. ripristino) degli ambienti naturali: la scansione temporale fissa degli obiettivi in percentuale da conseguire entro il 2050, con tappe intermedie nel 2030 e nel 2040. Inoltre, a differenza delle direttive, che prevedono che la tutela e la gestione si concentrino soprattutto, ma non solo, su quegli *habitat* che rientrano nei siti Natura 2000 (*considerando 26*), il regolamento impone obblighi di miglioramento ambientale con le medesime scansioni temporali anche per gli *habitat* degradati che ricadono al di fuori dei siti.

L'unica differenza che si registra tra la pianificazione degli interventi di ripristino nei siti e quella fuori dai siti attiene alla possibilità che gli Stati membri considerino prioritario, nella prima fase sino al 2030, il recupero degli ambienti all'interno dei siti: la priorità si spiega, come emerge dal *considerando 28*, valorizzando il ruolo cruciale di questi siti per la tutela della natura nonché l'obbligo di garantire l'efficacia a lungo termine delle misure di ripristino in queste aree. In ogni caso siffatta priorità non impedisce che, anche in questa prima fase, si possano adottare misure di ripristino per *habitat* degradati situati al di fuori dei siti, quando ciò sia giustificato da specifiche circostanze e condizioni locali, al fine di consentire agli Stati membri una maggiore flessibilità nell'intraprendere interventi di ripristino su vasta scala.

5. Abbiamo già osservato che il ripristino non ha la funzione di riportare l'ambiente nella condizione preesistente a un determinato evento o ad un determinato tempo, quanto piuttosto di migliorare le condizioni ambientali in modo da consentire il mantenimento a lungo termine dell'*habitat*: il ripristino non guarda perciò al recupero del passato²² - come invece nella responsabilità ambientale - quanto piuttosto al raggiungimento di una condizione ottimale nel futuro, aumentando la resilienza dell'*habitat* anche in vista dei rischi derivanti dalle condizioni estreme provocate dai cambiamenti climatici. In questa prospettiva, si potrebbe giustificare, almeno in astratto, che sotto il nome di ripristino si realizzino riqualificazioni naturalistiche di aree che erano state antropizzate (ad esempio, destinate a pratiche agricole) da un tempo immemorabile.

Quanto anticipato trova risponidenza nella descrizione delle misure di ripristino, le quali si pongono tre diversi obiettivi, posti dall'art. 4 del regolamento (e poi ripresi dall'art. 5 per gli ecosistemi marini).

Con il primo obiettivo, si intende riportare in buono stato - funzionale a garantire quel livello elevato di integrità, stabilità e resilienza ecologica necessario per mantenere gli *habitat* nel lungo termine (art. 3, paragrafo 4, del regolamento) - gli *habitat* che attualmente non lo sono²³: l'obiettivo va raggiunto nel 2050 coprendo almeno il 90% della superficie totale di

²² Anche se in sede di quantificazione della c.d. superficie di riferimento favorevole occorre tenere conto dei registri di distribuzione storica degli *habitat* (art. 14, paragrafo 2, lettera a), III) del regolamento).

²³ A seguito di un emendamento, nella versione finale del regolamento si è stabilito che, quando in uno Stato membro uno o più tipi di *habitat* possano essere considerati molto comuni e diffusi, in quanto coprono più del 3% del territorio, gli obblighi di ripristino vengono ridotti in percentuale, ai sensi dell'art. 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento. La deroga non si applica agli ecosistemi marini.

tutti i tipi di habitat che al momento della redazione del piano non versino in buono stato, come quantificata nel piano nazionale di ripristino, con tappe intermedie nel 2030 (30%) e nel 2040 (60%)(art. 4, paragrafo 1, e art. 5, paragrafo 1, del regolamento). Ne discende che, almeno in astratto, tutte le superfici coperte da *habitat* degradati, dentro e fuori i siti Natura 2000, devono essere individuate e, nella misura di almeno il 90%, catalogate come oggetto di intervento di ripristino nel piano nazionale.

Una questione divenuta centrale - e che influenza la portata di quest'obbligo almeno nella prima fase, sino al 2030 - è la conoscenza dello stato qualitativo del tipo di *habitat*. Nella proposta di regolamento, prima degli emendamenti che ne hanno ridotto la portata, si prevedeva che le zone di cui non si conosceva lo stato andassero considerate "non in buono stato". Nel regolamento approvato, invece, si prevede che gli Stati membri provvedano entro il 2030 affinché sia effettuata una ricognizione dello stato dei tipi di *habitat* di almeno il 90% della superficie ed entro il 2040 dell'intera superficie (art. 4, comma 9, del regolamento); una diversa scansione riguarda gli ecosistemi marini (art. 5, paragrafo 7, del regolamento). In questo quadro normativo si prevede che, ai fini della prima tappa intermedia (2030), la percentuale della superficie da recuperare sia considerata soltanto in relazione alle zone per le quali è noto lo stato del tipo di *habitat*; mentre per le tappe successive (2040 e 2050) si computano anche le zone per le quali vi è l'obbligo di conoscere lo stato degli *habitat* secondo il regolamento (art. 14, paragrafo 2, del regolamento).

Con il secondo obiettivo, si vogliono ristabilire gli *habitat* nelle zone che attualmente non li ospitano, al fine di raggiungere la superficie di riferimento favorevole per ciascun tipo di *habitat*. Per superficie di riferimento favorevole si intende l'estensione minima necessaria per garantire la sostenibilità a lungo termine del tipo di *habitat*, delle sue specie tipiche o della sua composizione di specie tipiche e di tutte le variazioni ecologiche significative: proprio in forza di tale definizione si rileva che ove la superficie di un habitat non sia sufficiente, si considera superficie di riferimento favorevole anche la superficie aggiuntiva necessaria per il ristabilimento del tipo di *habitat* (art. 3, paragrafo 8, del regolamento). Anche in questo caso, l'obiettivo va raggiunto nel 2050 attuando le misure sul 100 % delle superfici individuate nel piano nazionale di ripristino²⁴, con tappe intermedie nel 2030 (30%) e nel 2040 (60%) (art. 4, paragrafo 4, e art. 5, paragrafo 2, del regolamento).

Con il terzo obiettivo, si conferma l'esigenza di mettere in atto le misure di ripristino degli habitat protetti dalle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE, che sono necessarie per migliorarne la qualità, la quantità e la connettività (art. 4, paragrafo 7, e art. 5, paragrafo 10, del regolamento).

Il complesso delle misure imposte agli Stati membri deve raggiungere, congiuntamente, l'obiettivo del 20% delle superfici destinate al recupero entro il 2030 (art. 1, paragrafo 2, del regolamento): si tratta di un obiettivo in realtà molto limitato, essendo in larga misura dipendente, come già osservato, dal livello di conoscenza dello stato ambientale degli habitat.

²⁴ Anche per questo obiettivo, nella versione finale del regolamento, è stata inserita una deroga che riduce al 90% la superficie su cui adottare le misure di ripristino entro il 2050, ai sensi dell'art. 4, paragrafi 5 e 6, e dell'art. 5, paragrafi 3 e 4, del regolamento.

6. Il regolamento, inoltre, pone una disciplina articolata in obblighi di ripristino e obblighi di non deterioramento. Tale disciplina – va sottolineato – non è direttamente rilevante nei confronti dei privati: il testo normativo è vincolante, infatti, solo per gli Stati membri, i quali sono espressamente obbligati a mettere in atto le misure necessarie ad evitare il deterioramento o a registrare il miglioramento. Misure che devono essere indicate nel piano nazionale di ripristino, insieme a quelle atte a garantire gli effetti continui, a lungo termine e duraturi del ripristino. È auspicabile che, in sede di pianificazione, si preveda che le misure – almeno quelle atte ad evitare il deterioramento – siano immediatamente rilevanti nei confronti dei privati, in quanto prevalenti sugli strumenti urbanistici e territoriali²⁵.

Si è provveduto all'analisi degli obblighi di ripristino nel precedente paragrafo perché preliminare alla descrizione degli obblighi di tutela preventiva, in quanto le due fasi sono strettamente collegate nella versione finale del regolamento.

Si prevede innanzitutto che gli Stati membri debbano adottare misure volte a far sì che le zone soggette a misure di ripristino registrino un costante miglioramento sino a raggiungere un buono stato, preoccupandosi poi affinché, una volta che questo buono stato sia raggiunto, l'*habitat* non venga deteriorato (art. 4, paragrafo 11, e art. 5, paragrafo 9, del regolamento).

Sotto il profilo delle misure di prevenzione, nella proposta originaria di regolamento era previsto che gli Stati membri avrebbero dovuto provvedere affinché tutte le aree, che ospitavano *habitat* di importanza comunitaria, non si deteriorassero. La disciplina è stata modificata nella versione finale del regolamento, la quale, per un verso, fa salva la normativa della direttiva 92/43/CEE, che prevede la salvaguardia degli *habitat* ricadenti nei siti Natura 2000, per altro verso, impone agli Stati membri di adoperarsi per evitare il deterioramento, a partire dalla data di pubblicazione dei piani nazionali di ripristino, soltanto per quelle aree, esterne ai siti Natura 2000, che versano in buono stato o che sono necessarie per conseguire gli obiettivi di ripristino (art. 4, paragrafo 12, e art. 5, paragrafo 10, del regolamento).

In altre parole, l'obbligo di evitare il deterioramento, fuori dai siti Natura 2000, non riguarda più tutte le aree sulle quali ricadono *habitat*, ma solo quelle di cui si conosce (o, a partire dal 2030, si sarebbe dovuto conoscere) lo stato e, tra queste, quelle che sono in buono stato o quelle che rientrano nel piano di ripristino.

Ma l'ammorbidente della disciplina nella fase finale dell'approvazione si è espresso anche sotto altri versanti.

In primo luogo, si specifica espressamente che il deterioramento non consentito è solo quello significativo ovvero di misura rilevante.

In secondo luogo, la natura dell'obbligo degli Stati membri sembra essere mutata. Nella proposta gli Stati membri dovevano provvedere affinché le aree ospitanti gli *habitat* non si deteriorassero. Nella versione approvata, invece, si sancisce che gli Stati membri debbano adoperarsi “per mettere in atto le misure necessarie al fine di prevenire il deterioramento

²⁵ Particolarmente complesso si prospetta un regime vincolistico che imponga al proprietario obblighi di miglioramento e di riqualificazione ambientale, ancorché in un ordinamento che riconosce la funzione sociale della proprietà: sarebbe meno problematica, sul piano del conflitto con i diritti dei privati, una regolamentazione in positivo basata su incentivi urbanistici o fiscali. In tema N. Hoek, *Nature Restoration put to Eu Law: Tensions and Synergies between Private Property Rights and Environmental Protection*, in Hoek N.M., Janes C., Janssen A. e Kuypers P. (a cura di), *Spanningen tussen duurzaamheid en Europees recht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2024, 129 ss.

significativo” delle medesime zone. Si suggerisce che la diversa formula testuale non sia una mera variante linguistica, ma implichi un cambiamento di regime: non vi è più un obbligo di risultato (per la quale il deterioramento non sarebbe permesso), ma un obbligo di mezzi o di comportamento (per cui gli Stati membri potrebbero limitarsi a dimostrare di avere provato con diligenza e perizia a fermare il deterioramento)²⁶.

Si deve infine segnalare un’ulteriore deroga, inserita nella versione finale del regolamento, applicabile agli ecosistemi, diversi da quelli marini, esterni ai siti Natura 2000, anche se indicati nel piano perché soggetti a ripristino o in buono stato. Gli Stati membri possono chiedere alla Commissione di applicare gli obblighi di non deterioramento non con riferimento a ciascuna area interessata da *habitat*, ma con riferimento a ciascun tipo di *habitat* considerato su scala regionale biogeografica (art. 4, paragrafo 13, del regolamento). Ne discende che gli Stati membri dovranno adottare misure in modo che, ove si verifichi un deterioramento significativo in un’area interessata da un *habitat* di importanza comunitaria, si debba provvedere alla realizzazione di misure di compensazione in altra area interessata dal medesimo *habitat* compreso nella stessa regione biogeografica, in modo da potere considerare l’ambiente non deteriorato nel suo complesso²⁷, secondo un modello che ricorda le misure di riparazione complementare della direttiva sulla responsabilità ambientale.

Questa deroga, tuttavia, può essere richiesta dagli Stati membri solo “in assenza di alternative”: si dovrebbe, cioè, consentire allo Stato membro di venire meno agli obblighi di prevenzione soltanto quando l’intervento da effettuare non possa essere realizzato altrove. Si tenga presente al riguardo che, nelle aree esterne i siti Natura 2000, non vi è l’obbligo di impedire il deterioramento se dovuto non solo a causa di forza maggiore, comprese le catastrofi naturali, o a trasformazioni inevitabili causate dai cambiamenti climatici, ma anche all’esigenza di approvare un piano o a un progetto di interesse pubblico per il quale non sono disponibili soluzioni alternative meno dannose, da valutarsi caso per caso (art. 4, paragrafi 14 e 15, e art. 5, paragrafi 11 e 12, del regolamento). La deroga sarebbe perciò finalizzata a sacrificare un’area, che ospita habitat di importanza europea, ad interessi privati per la promozione dei quali non sarebbero praticabili alternative: ritengo che la rilevanza sovraordinata dell’interesse alla biodiversità rispetto all’interesse all’iniziativa economica privata dovrebbe suggerire una motivazione rinforzata, caso per caso, che dimostri la necessità dell’intervento in quel dato luogo per soddisfare l’interesse privato, la sostituibilità degli habitat che sarebbero deteriorati dall’intervento, la disponibilità di aree per l’adozione delle misure di compensazione alternative.

7. Il conflitto tra la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili e tutela della biodiversità non solo è regolato in deroga, ma solleva dubbi di inquadramento sistematico²⁸.

²⁶ In tal senso A. Cliquet e altri, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil*, in *Restoration Ecology*, 2024, 1 ss., 4.

²⁷ Come si evince dagli obblighi posti dall’art. 15, paragrafo 3, lettera g), dall’art. 20 paragrafo 1, lettera j), dall’art. 21 paragrafo 1 e 2, lettera b). Nel *considerando* 37 si rileva che “Tale possibilità dovrebbe essere consentita a determinate condizioni, compresa l’adozione di misure di compensazione per ogni caso di deterioramento significativo”.

²⁸ Cfr. E. Chiti, *Il sistema amministrativo italiano alla prova del Green Deal*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 573 ss., 576; anche U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*,

Secondo l'orientamento prevalente in dottrina e in giurisprudenza, l'energia rinnovabile, essendo funzionale alla lotta al cambiamento climatico, va ricondotta nell'ambito della nozione di ambiente e, in questa veste, va contrapposta alla biodiversità o al paesaggio²⁹: ne discende un bilanciamento di difficile soluzione, trattandosi di valori che si presentano pari ordinati.

In senso diverso, non va dimenticato che gli impianti di energia rinnovabile sono pur sempre attività produttive, riconducibili alla sfera dell'iniziativa economica privata, che assumono rilevanza pubblica in quanto funzionali ad una strategia energetica nazionale in linea con lo sviluppo sostenibile. Pertanto, nel conflitto con la tutela della biodiversità o del paesaggio andrebbe pur sempre applicato il criterio dell'utilità sociale, ai sensi dell'art. 41, cpv., Cost.³⁰.

In questa prospettiva, il conflitto tra biodiversità ed energia da fonti rinnovabili trova una specifica disciplina nel regolamento per il ripristino della natura, che si rivela coerente con il bilanciamento già sancito a livello europeo dalla direttiva 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, nella versione modificata dalla direttiva 2023/2413³¹; bilanciamento che mi pare tuttavia eccessivamente curvato sulle esigenze energetiche, seppure in una logica di sviluppo sostenibile, rispetto al valore sovraordinato della biodiversità.

Già in sede di pianificazione, si prevede che gli Stati membri coordinino l'elaborazione dei piani nazionali di ripristino con la mappatura delle zone necessarie ad ottemperare ai contributi nazionali per il conseguimento dell'obiettivo per il 2030 in materia di rinnovabili e, se del caso, con la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili³² e delle apposite zone per infrastrutture³³, garantendo che rimanga invariato il funzionamento di tali zone (art. 14, paragrafo 3, del regolamento).

Non si ritiene sufficiente, tuttavia, la prevalenza delle esigenze energetiche in sede di pianificazione. Una volta effettuata l'individuazione delle aree da ripristinare, è espressamente prevista la deroga – nelle aree esterne ai siti Natura 2000³⁴ – per la

in *Riv. giur. ambiente*, 2014, 1 ss.

29 Per una recente rassegna critica di giurisprudenza si veda D. Bevilacqua, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela degli altri beni ambientali*, in *Gior. dir. amm.*, 2024, 125 ss. In dottrina, per la tesi prevalente, vedi M. Santini, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb. e app.*, 3, 2020, 301 ss.; F. De Leonardis, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 889 ss.

30 In questo senso già P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustiziansieme.it*, 2021.

31 Sulle novità della direttiva 2023/2413 si veda E. Bruti Liberati, *Transizione energetica e politiche pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 745 ss., 748 ss.

32 Si tenga conto che ai fini della redazione dei piani per le zone di accelerazione per le energie rinnovabili è espressamente previsto, ai sensi dell'art. 15 *quater* ii) della direttiva 2018/2001, che si escludano i siti Natura 2000, le zone designate a titolo di regimi nazionali di protezione per la conservazione della natura e della biodiversità, le principali rotte migratorie di uccelli e mammiferi marini e altre zone individuate come sensibili sotto il profilo flori-faunistico proprio con riferimento alle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE.

33 Anche per la pianificazione delle zone per infrastrutture, ex art. 15 *sexies* della direttiva 2018/2001, è previsto che si evitino, salvo deroghe, i siti Natura 2000 e le zone designate a titolo di regimi nazionali di protezione.

34 Per i progetti ricadenti nei siti Natura 2000, la deroga – che dispone che gli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente – è già stata posta direttamente dall'art. 16 *septies* della direttiva 2018/2001, che la prevede in relazione all'art. 6, paragrafo 4, e all'art. 16, paragrafo 1, lettera c) della direttiva 92/43/CEE e all'art. 9, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2009/147/CE.

realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabili e strutture connesse, i quali sono considerati (presunti) di interesse pubblico prevalente. Gli Stati membri possono addirittura esentare tali impianti dal requisito che non siano disponibili soluzioni alternative meno dannose, ogni qualvolta i piani e i progetti siano stati soggetti a valutazione ambientale strategica o a valutazione di impatto ambientale (art. 6 del regolamento).

Una disciplina analoga è prevista per i piani e i progetti destinati alla difesa nazionale (art. 7 del regolamento).