

Verso un nuovo paradigma ecologico?

Il Regolamento sul ripristino della natura, tra ambizioni e realtà

di Alessia Cocolin

Abstract. Il Regolamento (UE) sul ripristino della natura, conosciuto anche come *Nature Restoration Regulation* o *Nature Restoration Law*, rappresenta una svolta senza precedenti nell'ambito della politica ambientale europea. Superando il tradizionale approccio conservativo nei confronti della biodiversità, il regolamento mira ad invertire una tendenza che sembrava aver raggiunto un punto di non ritorno. Il presente saggio intende esaminare il contenuto e la portata rivoluzionaria del regolamento, il quale rappresenta sicuramente la manifestazione di una nuova visione ecologica. Si discuteranno altresì le numerose sfide che sottendono la sua implementazione, tra cui spicca la mancanza di un obbligo di risultato. Il vincolo risiede solo nell'adottare le misure di ripristino, non nel ripristino stesso: questa criticità rischia di ridurre la *Nature Restoration Regulation* a niente più che l'ennesima, virtuosa, dichiarazione d'intenti.

Sommario: Una crisi senza precedenti - Le strategie europee per la biodiversità - Il Regolamento sul ripristino della natura - Il contenuto del Regolamento 2024/1991 e i piani nazionali di ripristino - Quali prospettive per la *Nature Restoration Law*?

Parole chiave: ripristino della natura; ecosistemi; biodiversità.

Una crisi senza precedenti

L'espansione delle aree urbane, la crescita della popolazione mondiale, uno stile di vita sempre più consumista e pratiche agricole senza regole hanno portato lo stato della natura ad un degrado che non conosce precedenti nella storia dell'umanità¹. È giunto il momento per l'essere umano di recitare il *mea culpa* e di prendere coscienza del fatto che le sue pretese di dominio sulla natura sono sempre state solo una mera illusione, una distorsione percettiva con la quale ci troviamo ora a fare i conti. Gli esseri umani hanno depredato la

terra, sfruttandone le risorse e soggiogando le altre specie nella convinzione di un'alterità che, invero, non esiste. Il genere umano è parte della natura e la natura è parte del genere umano: tutte le forme di vita che popolano il pianeta si intrecciano a formare un unico insieme dinamico perfetto, un circuito chiuso in cui tutto è in equilibrio. La natura e la specie umana operano mutue trasformazioni l'una sull'altra («*ce que la nature fait de nous, ce que nous faisons d'elle*» scrive François Ost)², tuttavia sembriamo ignorare questa correlazione. Ecco allora che la crisi ambientale ed ecologi-



ca che stiamo vivendo è innanzitutto una crisi che riguarda il nostro rapporto con la natura, un rapporto che va recuperato e ripensato; solo così la normativa ambientale – presente e futura – può attecchire e dare i suoi frutti. Una sterile legislazione, priva di una volontà reale, non può essere efficace.

La tutela della biodiversità rappresenta una delle sfide ambientali più complesse e urgenti, eppure, proprio a causa della mancanza di una solida convinzione, quella che doveva rappresentare una priorità a livello globale, è stata a lungo trascurata. Da parte sua, l'Unione europea (UE) vanta un impegno decennale a favore della conservazione della diversità biologica, come attestato dalla Direttiva Uccelli selvatici del 1979 (direttiva 79/409/CEE), o dall'adesione alla Convenzione sulla diversità biologica del 1992, lo stesso anno di entrata in vigore della famosa Direttiva Habitat (direttiva 92/43/CEE). Un impegno certamente virtuoso e per certi versi avanguardistico, che si è tradotto in una serie di strategie, direttive e programmi che, malgrado ciò, si sono dimostrati inefficaci per contrastare il progressivo e sempre più critico degrado degli ecosistemi e l'estinzione delle specie che li popolano.

L'ultimo report dell'Agenzia europea dell'ambiente, stilato nel 2020, riporta che solo il 14% degli ecosistemi europei si trova in un buon stato di conservazione, mentre il resto si trova in uno stato di conservazione inadeguato (45%) o classificato come addirittura cattivo (36%)³. Si tratta di dati estremamente allarmanti, che forniscono un quadro piuttosto critico; inoltre, tale quadro è solamente indicativo, in quanto le operazioni di monitoraggio nelle aree protette (e non) dell'Unione europea sono parziali.

La mancanza di monitoraggio e di informazioni condivise sull'effettivo stato degli ecosistemi in Europa rappresenta un primo problema, ma l'inefficacia della decennale legislazione sulla tutela della diversità biologica è da attribuirsi anche e soprattutto ad altri fattori. *In primis*, la mancanza di una chiara volontà politica, ovvero la difficoltà nel conciliare obiettivi condivisi a livello macroregionale con le priorità economiche, politiche e sociali dei singoli Stati membri. Nonostante il ruolo proattivo assunto dall'UE nel promuovere una governance ambientale integrata, tale integrazione risulta difficile in un panorama geograficamente disomogeneo come quello europeo,

in cui alcuni Paesi registrano una biodiversità maggiore rispetto ad altri. Molti governi non sono pronti a mettere in comune le proprie risorse per un obiettivo che li riguarda solo parzialmente, specie alla luce delle diverse possibilità economiche e finanziarie, di fatto ignorando, ancora una volta, come la tutela della biodiversità sia una questione comune che necessita uno sforzo congiunto.

Secondariamente, il problema è sempre stato affrontato con un approccio settoriale e limitato: le normative si rivolgevano solo a particolari specie o habitat, tendenzialmente quelli che ricoprivano un ruolo specifico all'interno dell'economia umana. Ebbene, come accennato sopra, il sistema Terra è un sistema in cui tutto è interconnesso, concepito per mantenere un equilibrio dinamico che l'essere umano ha avuto la pretesa di modificare artificialmente: ne consegue che la biodiversità non può essere tutelata attraverso un approccio circoscritto, miope e superficiale. Dopotutto, qual è il punto di proteggere una farfalla, se questa farfalla non ha più un fiore a cui tornare?⁴

Se la biodiversità si configura già di per sé come una sfida articolata e multidimensionale, anche le politiche che la riguardano sono estremamente complesse e sfaccettate; non a caso, la biodiversità è una questione che abbraccia diverse *policies* europee, non rientrando esclusivamente, quindi, nella politica ambientale in senso stretto. Alcune norme sulla protezione della diversità biologica si inseriscono difatti nella Politica agricola comune, o nella Politica comune della pesca, o ancora, nella Politica commerciale comune⁵. Le implicazioni sono duplici: da un lato, la mancanza di una *policy* unitaria che possa regolare in maniera efficace e non disorganica la materia, dall'altro, l'assenza di una specifica competenza riferita alla biodiversità, la quale varia a seconda della *policy* in cui viene inquadrata una determinata normativa. Ad esempio, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della Politica comune della pesca rientra nelle competenze esclusive dell'Ue (ex art. 3 c. 1 *lett. d*) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (TFUE),⁶ mentre la politica ambientale figura tra le competenze concorrenti (ex art. 4 c. 2 *lett. e*) del TFUE⁷.

Un ultimo, critico, elemento, riguarda la difficoltà nel "misurare" la biodiversità. Innanzitutto, la nozione stessa di biodiversità (sino-

nimo di diversità biologica) è relativamente recente. Utilizzata per la prima volta nel 1988 da Walter Rosen, nel 1992 viene definita dalle Nazioni Unite come «la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi»⁸. Ma come si può quantificare qualcosa le cui caratteristiche principali sono la variabilità e la diversità? Se il principale parametro di riferimento per il monitoraggio e la definizione delle politiche climatiche sono le emissioni di CO₂, un dato quantificabile, che può essere tracciato direttamente o indirettamente, la biodiversità difetta di elementi quantitativi precisi o facilmente individuabili. Una soluzione potrebbe essere quella di fare riferimento alla superficie di aree protette, oppure al tasso di estinzione delle specie, ma l'utilizzo di un solo parametro non è sufficiente per monitorare lo stato di salute degli ecosistemi, poiché si rischierebbe di ignorare altri fattori di cruciale importanza⁹. Pertanto, quando si parla di biodiversità e di stato della natura, il quadro che si riesce a ricavare è spesso parziale e distorto.

Le strategie europee per la biodiversità

Il contenuto del rapporto 2020 dell'Agenzia europea dell'ambiente, precedentemente menzionato, non è un contenuto esclusivamente tecnico-statistico, che si limita a fornire dati numerici e a fotografare la situazione attuale¹⁰. Questo *report* è per certi versi un manifesto, una presa di coscienza dei precedenti fallimenti delle politiche europee riferite alla tutela della biodiversità.

Negli ultimi anni, l'Unione europea ha inquadrato i propri interventi nelle cosiddette «Strategie sulla biodiversità», uno strumento di pianificazione riferito a orizzonti temporali decennali (i.e. 2010, 2020, 2030) concepito per fornire le linee guida cui l'azione comunitaria deve riferirsi. Queste strategie non hanno un contenuto vincolante; invero, esse si limitano a fornire obiettivi programmatici da perseguire nel breve-medio periodo. Conseguentemente, all'adozione delle Strategie per la biodiversità dovrebbero seguire interventi mirati, in grado di convertire quella che è, di fatto, poco più di una (lodevole) dichiarazione d'intenti,

in provvedimenti legislativi efficaci. Eppure, i dati sull'attuale stato della natura hanno evidenziato come le precedenti Strategie abbiano annaspato rispetto alle aspirazioni dichiarate: le buone intenzioni non hanno trovato riscontro in interventi concreti e alle legislazioni europee non è seguita un'implementazione sufficiente.

La Strategia sulla biodiversità per il 2030, intitolata «Ripartire la natura nella nostra vita», parte dall'assunto che sia necessario dare alla natura lo spazio di cui ha bisogno. Ma soprattutto, pone l'obiettivo fondamentale di non solo rallentare la perdita e il degrado della biodiversità, ma di *invertire* questo fenomeno, ovvero di *ripristinare* gli ecosistemi e il loro funzionamento. Per la prima volta, si ammette che tra gli obiettivi della politica ambientale dell'Unione vi deve essere la salvaguardia, la tutela e il *miglioramento* della qualità dell'ambiente, come sancito dall'art. 191 c. 1 del TFUE. L'attuale Strategia, annunciata a maggio 2020, prevede la creazione di un piano sul ripristino della natura (*Nature Restoration Plan*)¹⁰ che riunisca al suo interno una serie di obiettivi vincolanti, tra cui la protezione e la conservazione di almeno il 30% delle superfici terrestri e marine, la riduzione dell'uso di pesticidi, il ripristino di fiumi a scorrimento libero, lo sviluppo di piani urbani per il verde. È quindi nella Strategia sulla biodiversità per il 2030 che troviamo il germe da cui si è sviluppato il Regolamento 2024/1991, conosciuto anche come Regolamento sul ripristino della natura o *Nature Restoration Law/Regulation*, la cui adozione ha rappresentato un momento di cesura nella politica europea per la tutela della biodiversità. La portata di questo strumento è immensa, non solo dal punto di vista contenutistico, ma anche per l'approccio e la visione che vi sottendono. Dopo decenni di normative settoriali e disgiunte tra loro, si afferma finalmente la volontà di avere un unico testo consolidato che contempli maggiori tipologie di ecosistemi, maggiori settori d'intervento, maggiore impegno da parte degli Stati membri. Il regolamento non si occupa solo del ripristino a fini «conservatori», ma tiene anche conto dei servizi ecosistemici e delle funzioni che la natura svolge nella sua dinamicità¹².

Finalmente, la biodiversità viene interpretata come un fenomeno dalla portata generale, impossibile da tutelare se non agendo su più fronti congiuntamente. Nondimeno, sarà proprio la portata estremamente ampia del rego-

lamento a rallentarne l'adozione.

Il Regolamento sul ripristino della natura

La proposta formale della Commissione europea per il Regolamento sul ripristino della natura risale al 22 giugno 2022¹³, ma sono dovuti passare circa due anni prima che si giungesse ad un accordo definitivo. *L'iter* si è rivelato estremamente travagliato e vi sono stati momenti in cui il regolamento ha rischiato di non vedere mai la luce. Il contesto, dopotutto, non era dei più favorevoli: le dimissioni, nell'agosto 2023, di Frans Timmermans, Vicepresidente esecutivo della Commissione europea per il Green Deal e Commissario europeo per l'azione climatica; le proteste degli agricoltori a partire da dicembre 2023; le elezioni per definire la composizione del nuovo Parlamento europeo nel giugno 2024; la guerra in Ucraina.

Sin da subito, diverse *lobby*, appartenenti soprattutto al settore primario, si sono strenuamente opposte all'adozione del Regolamento sul ripristino della natura, in quanto esso veniva percepito come un attacco ai loro interessi economici. Nei mesi successivi alla pubblicazione della proposta della Commissione europea sono circolate molte notizie false, volte ad attaccare il regolamento; una delle principali obiezioni riguardava il fatto che le misure previste avrebbero compromesso la sicurezza alimentare dell'Europa, rendendola del tutto dipendente dalle importazioni¹⁴. In questo vortice di proteste e disinformazione si aggiunge anche la campagna del Partito popolare europeo (Ppe), il quale ha raccolto (e accolto) le istanze di certi gruppi d'interesse per ottenere consenso in vista dell'appuntamento elettorale fissato nel giugno 2024. Una contraddizione, si potrebbe far notare, considerato che il Ppe è anche il gruppo del *Green Deal* Europeo, essendo il gruppo di provenienza della Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen.

Il processo che ha preceduto l'adozione del testo definitivo del regolamento è stato estremamente tortuoso e ha visto intervenire a più riprese il Parlamento europeo e il Consiglio con emendamenti volti ad impoverirne il contenuto e limitarne la portata. Una simile posizione da parte del Parlamento europeo (PE) rappresenta una situazione senza precedenti nella storia della politica ambientale dell'U-

nione europea, poiché tra tutte le istituzioni è stato sempre il più grande sostenitore delle misure sulla protezione dell'ambiente e della natura. Eppure, solo nel luglio 2023 il PE aveva approvato non meno di 136 emendamenti alla proposta di regolamento per il ripristino della natura. Un segnale allarmante, soprattutto perché solo il mese prima la Commissione parlamentare europea per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) lo aveva quasi affossato del tutto, esprimendosi con 44 voti contrari e altrettanti voti favorevoli all'adozione dell'emendamento 1, che richiedeva il rigetto definitivo del regolamento¹⁵.

In seguito al cosiddetto trilogio¹⁶, nel novembre 2023 è stato finalmente raggiunto un accordo sul testo. Dopo diverse letture ed emendamenti, il contenuto finale della norma è apparso meno radicale rispetto a quanto proposto dalla Commissione, nonché rispetto ai propositi dichiarati nella Strategia sulla biodiversità per il 2030. Fino alla fine, le istituzioni si sono rivelate particolarmente sensibili alle istanze di determinati gruppi d'interesse, in particolare gli esponenti del mondo rurale. Ad esempio, l'art. 1 c. 2 *lett. c)* della versione finale del regolamento prevede che le sue norme siano destinate, tra l'altro, a contribuire ad una maggiore sicurezza alimentare, previsione non rintracciabile nella proposta della Commissione del giugno 2022, inserita in un secondo momento attraverso un emendamento parlamentare¹⁷. Ricordando come il mondo dell'agricoltura si opponesse all'adozione del regolamento perché lo percepiva come una minaccia alla sicurezza alimentare dell'Europa intera, il nesso appare chiaro. In generale, molte disposizioni sono state rese più flessibili e sono state inserite clausole che permettono di derogare all'implementazione delle misure di ripristino. Nondimeno, la *Nature Restoration Regulation* aveva comunque il potenziale per giocare un duplice ruolo, quello di nuovo pilastro dell'Europa per il ripristino della biodiversità, e quello di fonte di ispirazione per altre regioni del mondo¹⁸.

Nonostante il raggiungimento di un compromesso e l'inclusione di numerosi elementi di flessibilità, il Regolamento sul ripristino della natura ha rischiato di non vedere la luce. Passato il voto del Parlamento europeo - con 329 voti in favore, 275 contrari e 24 astensioni - il 27 febbraio 2024,¹⁹ il Regolamento si è subito scontrato con l'assenza di una possibile

maggioranza in seno al Consiglio, principalmente a causa del cambio di posizionamento dell'Ungheria²⁰. Il voto, previsto per marzo, è stato quindi rimandato all'estate. Il 17 giugno 2024 arriva, quasi insperata, l'adozione definitiva grazie ad un mutamento dell'ultimo minuto.

In particolare, ad essere decisivo è stato il voto dell'Austria, la cui Ministra per l'Azione climatica e l'ambiente, Leonore Gewessler, ha deciso di votare «secondo coscienza», discostandosi dalle direttive del proprio gruppo politico (Övp), che per contro ha minacciato di presentare un ricorso per annullamento davanti alla Corte di giustizia dell'UE²¹. Il margine è stato sottilissimo: se anche sono stati 20 i Paesi membri che hanno espresso un voto favorevole all'adozione del regolamento, questi rappresentavano appena il 66,07% della popolazione totale dell'Unione europea, a fronte di un *quorum* del 65%. Mentre il Belgio, cui spettava in quel momento la Presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea, si è mantenuto neutrale, Ungheria, Polonia, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia e Italia hanno espresso un voto negativo²². È comunque interessante riportare gli esiti di un'indagine svolta da Savanta, un'agenzia indipendente di ricerca, secondo i quali il 75% dei cittadini provenienti dai sei Paesi membri contrari all'adozione della *Nature Restoration Law*, sono in realtà favorevoli e supportano la sua adozione²³. È pertanto ragionevole ritenere che la posizione espressa in seno al Consiglio dell'UE sia da attribuirsi non ad una mancanza di supporto popolare, bensì ad una mancanza di volontà politica e governativa. Un'evidenza allarmante, considerato che l'implementazione del regolamento è subordinata all'adozione di piani nazionali di ripristino, per la cui definizione l'*input* governativo sarà centrale. Ancora una volta, come nei decenni precedenti, la mancanza di volontà politica si pone come il principale ostacolo alla tutela della diversità biologica.

Il contenuto del regolamento 2024/1991 e i piani nazionali di ripristino

Innanzitutto, è opportuno fare una sottolineatura di carattere tecnico. Per la *Nature Restoration Law* è stata scelta la forma del regolamento, un'opzione ben specifica, che si

discosta dagli strumenti normativi precedentemente utilizzati in materia di tutela della biodiversità. Se la direttiva necessita di essere trasposta nell'ordinamento nazionale per poter esercitare i suoi effetti, di fatto lasciando un certo margine di discrezionalità, il regolamento è immediatamente applicabile e vincolante in tutti i Paesi membri, assicurando una più rapida e uniforme implementazione. Pertanto, il Regolamento 2024/1991 è per sua natura più rigido e stringente rispetto ad altri atti normativi come la Direttiva Habitat o la Direttiva Uccelli. Una svolta importante, che segna la volontà di (ri)costruire un nuovo approccio alla tutela della biodiversità partendo dai fallimenti passati, ovvero riconoscendo l'incapacità dei precedenti strumenti di vincolare le azioni degli Stati membri, le cui agende politiche non attribuivano alcuna priorità alla conservazione delle specie e degli ecosistemi.

Un altro fattore segna un evidente cambio di approccio alla biodiversità da parte del legislatore europeo: la magnitudine della *Nature Restoration Regulation*. Questo regolamento ha una portata senza precedenti, in quanto prevede l'adozione di misure di ripristino tali da abbracciare ecosistemi di ogni tipo, da quelli terrestri e marini, a quelli urbani e agricoli. Lo stesso impiego della parola "ecosistema" rappresenta una novità: stando alla lettera del regolamento, esso viene definito come un «complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che interagiscono formando un'unità funzionale; comprende tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie»²⁴. L'approccio è rivoluzionario: non si parla più di singole specie o di habitat intesi come semplici aggregati di elementi naturali, bensì si valorizza ed esalta una realtà naturale in cui tutto è interconnesso e funzionale.

Ma la parola chiave dell'intero regolamento è sicuramente, come si può intuire, "ripristino". Esso è quel «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». In precedenza, l'idea di "ripristino" era piuttosto vaga, spesso intesa come un sinonimo di "conservazione" (si veda in merito il testo della direttiva 92/43/CEE); adesso, non solo il legislatore europeo fornisce una definizione puntuale del termine, ma si fa ambasciatore di un nuovo approccio al problema del

degrado degli ecosistemi, un approccio *pro-attivo* che cerca di invertire una tendenza per ricostruire un futuro sostenibile²⁵. Insomma, finalmente la politica dell'Unione in materia ambientale vuole perseguire un *miglioramento* della qualità dell'ambiente, come inscritto nei Trattati²⁶.

L'articolo 1 già annuncia l'obiettivo centrale del regolamento, che è quello di attuare misure di ripristino volte a coprire, entro il 2030, almeno il 20% delle zone terrestri e marine dell'Unione Europea, misure che entro il 2050 si estenderanno a tutti gli ecosistemi che ne avranno bisogno. Partendo da orizzonti temporali relativamente vicini, la *ratio* è quella di un recupero «a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi», per cui l'elaborazione delle strategie di ripristino sarà tanto importante quanto lo sarà il loro mantenimento²⁷.

Il Capo II, che rappresenta il reale contenuto della *Nature Restoration Law*, si apre con gli articoli 4 e 5, che danno l'essenza del provvedimento; essi riguardano rispettivamente il ripristino degli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce e il ripristino degli ecosistemi marini. Secondo le disposizioni di queste norme, entro il 2030 verranno attuate misure di ripristino su almeno il 30% della superficie totale di tutti i tipi di habitat (agli allegati I e II) che non sono in buono stato, soglia che verrà alzata al 60% entro il 2040 e al 90% entro il 2050²⁸.

La presenza di precisi riferimenti temporali non è per nulla scontata: le già menzionate Direttive Habitat e Uccelli difettavano di una *deadline* cui fare riferimento, il che nel lungo termine ha portato ad una scarsa implementazione delle stesse. Questa non è l'unica differenza che rende la *Nature Restoration Law* così innovativa e rivoluzionaria rispetto agli strumenti legislativi passati: per una volta, l'ambito d'applicazione va oltre il mondo naturale *in senso stretto*, ovvero tutto ciò che esisteva come un *alter* rispetto all'uomo e alle attività da lui condotte. In altre parole, la *Nature Restoration Law* si estende anche agli ecosistemi fortemente antropizzati come gli ecosistemi urbani e agricoli (rispettivamente artt. 8 e 11)²⁹.

L'articolo sul ripristino degli ecosistemi agricoli è stato probabilmente il più dibattuto e ostacolato, al punto che il Parlamento europeo ne aveva chiesto l'eliminazione tramite

emendamento. Una simile posizione non deve sorprendere, dato l'antagonismo manifestato dal mondo rurale sin dall'adozione della prima bozza di regolamento. Si tratta di una delle norme più importanti di tutto il Regolamento: le indagini dell'Agenzia europea per l'ambiente riportano che l'agricoltura è il principale fattore di pressione sugli habitat e le specie, seguita dall'urbanizzazione³⁰. È fondamentale rafforzare la biodiversità delle zone destinate all'agricoltura, soprattutto perché da essa dipende la nostra sicurezza alimentare. A differenza di quanto sostenuto da certi settori politici ed economici, infatti, il Regolamento sul ripristino della natura non minaccia in alcun modo la produzione agroalimentare, anzi, è provato che la perdita di biodiversità indebolisce i processi naturali che la sostengono³¹.

Le specie animali e vegetali legate agli ecosistemi agricoli vengono particolarmente danneggiate dall'adozione di pratiche insostenibili e intensive, per cui necessitano di una maggiore tutela. L'articolo 11 impone che a *livello nazionale* si registri una tendenza all'aumento di almeno due indicatori tra: indice delle farfalle comuni; stock di carbonio organico nei terreni minerali coltivati; percentuale di superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità. La norma stabilisce inoltre parametri specifici rispetto all'indice dell'avifauna comune in habitat agricolo³². Anche gli insetti impollinatori sono vittime della pressione di un settore agroalimentare che necessita di essere regolato. A tal proposito, l'articolo 10 prevede che gli Stati membri mettano in atto misure efficaci per migliorare lo stato delle popolazioni di impollinatori e invertirne la diminuzione³³. Queste contribuiranno ulteriormente ad irrobustire la sicurezza alimentare dell'Unione europea; dopotutto, stando alla relazione del progetto *Integrated System for Natural Capital Accounting (INCA)*, supportato dalla Commissione europea e dall'Agenzia europea dell'ambiente, quasi 5 miliardi di euro della produzione agricola annua dell'Unione sono direttamente attribuibili agli insetti impollinatori³⁴.

Se la questione relativa agli ecosistemi agricoli ha generato un dibattito particolarmente intenso, anche le disposizioni relative agli ecosistemi forestali (articolo 12) sono risultate piuttosto controverse, in particolare per i Paesi del Nord Europa. Sebbene nell'immaginario collettivo la Scandinavia sia una realtà fortemente ambientalista, è invece fattuale la

posizione negativa assunta da Svezia e Finlandia rispetto all'adozione del Regolamento sul ripristino della natura, per la quale hanno espresso voto negativo. Un simile posizionamento sorprende solo se si omette di considerare l'estensione della superficie forestale di questi Paesi, che alla luce di quanto previsto dall'art. 12, rischia di tradursi in un onere sproporzionato rispetto a quello che dovranno sostenere altri Stati europei. L'impegno contemplato sarà volto ad aumentare, a livello nazionale, l'indice dell'avifauna comune in habitat forestale; l'indicatore del legno morto in piedi; quello del legno morto a terra; la percentuale di foreste disetanee; la connettività forestale; lo stock di carbonio organico; la percentuale di foreste dominate da specie arboree autoctone; la diversità delle specie arboree³⁵.

Negli ultimi anni, si è parlato relativamente poco di come le foreste si siano trasformate da fonti di assorbimento a fonti di *emissione* di CO₂, e questo perché le loro funzioni ecosistemiche sono state alterate dal cambiamento climatico e dalle attività umane. Se si omette di agire, il rischio è di incorrere in un pericoloso circolo vizioso, in quanto per far fronte all'emergenza climatica è necessario ripristinare i servizi ecosistemici forestali, i quali allo stesso tempo sono compromessi proprio dal cambiamento climatico. Sottolineata l'importanza che le foreste e gli alberi hanno per il pianeta, all'articolo 13 si pone un traguardo ben definito: piantare in Europa almeno tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030³⁶. Un obiettivo all'apparenza semplice, ma che richiede nondimeno una certa attenzione nel rispettare gli equilibri naturali degli ecosistemi: bisogna piantare l'albero giusto al posto giusto.

La logica vuole che il passaggio successivo riguardi l'implementazione delle misure di ripristino: come si concretizzerà quanto previsto al Capitolo II? La risposta sono i Piani nazionali di ripristino. Gli Stati membri dovranno dapprima quantificare la superficie che deve essere ripristinata, quindi individuare le misure di ripristino da applicarvi e includere un calendario fino al 2050 per scandire cronologicamente gli interventi³⁷. I Piani andranno presentati entro 1° settembre 2026 alla Commissione europea, la quale fornirà entro sei mesi una propria valutazione ed eventualmente dei suggerimenti cui lo Stato Membro dovrà conformarsi³⁸. È previsto che i Piani seguano un formato standard, in modo tale da

consentire un maggiore allineamento al regolamento, oltre alla possibilità di un confronto oggettivo tra i piani nazionali; il riutilizzo di dati già utilizzati in altri contesti normativi; la riduzione degli oneri amministrativi tramite precompilazione e un approccio *report once*; una migliore tracciabilità dei progressi; una maggiore trasparenza e supporto alla partecipazione degli *stakeholder*. La digitalizzazione sarà un fattore chiave, sia per quanto riguarda la consegna delle bozze dei Piani nazionali, sia per quanto riguarda il monitoraggio e l'analisi delle misure di ripristino³⁹.

Sebbene il formato utilizzato sarà il medesimo per ogni Stato membro, ciascun Piano sarà comunque unico, disegnato *ad hoc* per meglio adattarsi al contesto territoriale cui si riferisce, partendo da operazioni di ricerca preliminari. Il principio sottostante è quello sancito dall'art. 191 c. 3 del TFUE, il quale stabilisce che nel predisporre la sua politica ambientale, l'Unione europea debba tenere conto sia dei dati scientifici e tecnici disponibili, sia delle condizioni dell'ambiente nelle diverse regioni dell'Unione stessa⁴⁰. Si vuole evitare un approccio eccessivamente rigido al ripristino della natura, anche perché esso mal si concilierebbe con l'incredibile varietà geografica dell'Unione.

Nel Capo III del regolamento mancavano espliciti riferimenti alla forma e alla natura legale dei Piani nazionali di ripristino: si poteva solo presumere che essi sarebbero stati vincolanti, e che il ruolo tanto degli enti pubblici quanto del settore privato sarebbe stato fondamentale. La questione è stata rimessa a successivi interventi da parte della Commissione europea, che effettivamente, lavorando in sinergia con l'Agenzia Europea dell'Ambiente, ha definito finalmente un formato standard reso noto con un regolamento esecutivo il 19 maggio 2025.⁴¹ Il Piano si presenta in maniera molto schematica e strutturata, e comprende tre parti: A) Informazioni generali per tutti gli obiettivi; B) Approccio nazionale al conseguimento degli obiettivi di ripristino e all'adempimento degli obblighi, per articolo; C) Misure. La presentazione della bozza avverrà digitalmente; al momento, l'Unione sta lavorando al sistema digitale *Reportnet3*, piattaforma digitale che dovrebbe essere pienamente operativa entro il 1° settembre 2026⁴².

Quali prospettive per la Nature Restoration Law?

Data la vastità del Regolamento 2024/1991 e considerato che si tratta di uno strumento *vincolante e immediatamente applicabile* in tutto il territorio dell'Unione europea, il successo sembra conclamato. Finalmente, il cambio di paradigma che tanti aspettavano; finalmente, obiettivi chiari e puntuali; finalmente, una *deadline* ben definita; finalmente, misure che contemplano ogni ecosistema, sia esso marino, terrestre o urbano. Il 18 agosto 2024, data di entrata in vigore della *Nature Restoration Regulation*, sembra quasi rappresentare una linea di traguardo raggiunta a fatica, a lungo percepita come un mero miraggio. Ma l'entusiasmo che circonda l'adozione di questo regolamento va mantenuto e trasformato in uno slancio operativo e progettuale che porti a risultati concreti.

Senza l'intento di sminuire quella che è una svolta epocale per l'Unione europea e la sua politica sulla tutela della biodiversità, è nondimeno opportuno mettere in luce i diversi fattori di criticità che rischiano di compromettere l'implementazione della *Nature Restoration Law*. Il Regolamento è di per sé vincolante, eppure non contiene alcun obbligo di ripristino. Sembra paradossale, considerato che, di fatto, ogni articolo del Capitolo II riporta degli obiettivi di ripristino più o meno definiti, con tanto di limiti temporali entro cui conseguirli. Tutto dipende dalla formulazione delle norme, la maggior parte delle quali recita «gli Stati membri mettono in atto le misure di ripristino necessarie per [...]». È quasi impercettibile, ma fa tutta la differenza.

L'obbligo che il legislatore europeo ha voluto prevedere in capo agli Stati membri non è un obbligo di risultato, bensì un obbligo di impegno (cosiddetto “*effort-based*”); l'unico dovere è quello di individuare *dove* intervenire (quindi quali aree necessitano di essere ripristinate) e *come* (quindi quali misure di ripristino mettere in atto). Se poi queste misure non si rivelano sufficienti, non si può attribuire alcuna responsabilità allo Stato inadempiente, che tale non è da un punto di vista formale. Davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, come potrebbe provare la Commissione europea, cui spetta l'onere della prova, che un Paese non si è “sufficientemente impegnato” per implementare il regolamento sul ripristino della natura?

A questo intrinseco elemento di debolezza vanno aggiunti una serie di elementi riconducibili al contesto politico in cui l'implementazione del regolamento dovrà essere effettuata. *In primis*, la mancanza di una comune volontà, riscontrabile sin dall'adozione della prima bozza di regolamento. L'opposizione di molti gruppi d'interesse – *lobby* economiche e frazioni politiche – si è tradotta in un annacquamento del contenuto iniziale, conservato solo parzialmente. Sono state anche previste delle deroghe all'adozione delle misure di ripristino, e questo lo si può ben vedere agli articoli 6 e 7, che riguardano rispettivamente l'energia rinnovabile e la difesa nazionale⁴³.

Queste norme non erano contemplate nella proposta della Commissione europea del giugno 2022, bensì sono frutto di successivi emendamenti; si tratta di una scelta significativa, considerato che energia e difesa sono materie sulle quali gli Stati membri tengono in particolar modo a preservare la propria sovranità. Tali deroghe indeboliscono in parte la portata del Regolamento, ma soprattutto affermano l'idea – erronea – che non vi sia alcun margine di compatibilità tra ripristino della natura e politiche energetiche o di difesa.

Il contesto in cui si è sviluppata la *Nature Restoration Regulation* è stato particolare anche per il ruolo inedito assunto dal Parlamento europeo, istituzione storicamente promotrice della tutela ambientale che, in questo caso, sembra aver ricoperto il ruolo di antagonista. Per quanto riguarda la seconda Commissione von der Leyen, insediatasi alla fine del 2024, essa sembra aver già messo in secondo piano le questioni ambientali, preferendo puntare piuttosto su altri temi, come la competitività o la difesa, sebbene, almeno a parole, abbia confermato il suo impegno per l'attuazione del *Green Deal* europeo⁴⁴.

Con l'adozione della *Nature Restoration Regulation* l'Unione europea sembrava essersi avviata, sebbene lentamente, verso un nuovo approccio all'ambiente e alla tutela della biodiversità. La strada è stata e sarà ancora lunga e tortuosa, e probabilmente, come accaduto numerose volte in passato, le buone intenzioni si scontreranno con una realtà ostile. Il rischio che il Regolamento sul ripristino della natura condivida lo stesso destino fallimentare dei precedenti interventi legislativi c'è, non lo si può negare visto il contesto. Tuttavia, non si può prevedere con certezza quali saranno le

prossime forme di attuazione di questo regolamento. Certo è che, come segnalano le recenti indagini sociali,⁴⁵ i cittadini europei hanno a cuore l'ambiente, ne comprendono l'instimabile valore e stanno prendendo coscienza del

fatto che l'essere umano non è distinto dalla Natura, ma fa parte di essa. Riprendendo il manifesto dell'attuale Strategia UE sulla biodiversità, abbiamo bisogno della natura nelle nostre vite.

1 - Sandra Díaz, Josef Settele et al., 2019, *IPBES Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES Secretariat, Bonn, pp. 12, 13.

2 - François Ost, 2003, *La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, Paris, p. 240

3 - EEA Report no. 10/2020, *State of nature in the EU, Results from reporting under the nature directives 2013-2018*.

4 - Questa metafora, semplice ma illuminante, è del professor François Ost, 2003, *La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, Paris, p. 98.

5 - Nicolas de Sadeleer, "European Union", in *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Rotterdam, 2017, p. 415.

6 - Art. 3 c. 1 lett. d) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

7 - Art. 4 c. 2 lett. e) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

8 - Convenzione sulla diversità biologica delle Nazioni Unite, Rio de Janeiro, 1992

9 - Cfr Emily J. McKenzie, Matt I. Jones, Nina Seega, Juha Siikamäki e Varsha Vijay, 2025, "Science and technical priorities for private sector action to address biodiversity loss", in *Philosophical Transaction of the Royal Society*, , vol. 380, no. 1917.

10 - EEA Report no. 10/2020, *State of nature in the EU, Results from reporting under the nature directives 2013-2018*.

11 - COM (2020) 380 final del 20 maggio 2020.

12 - Cfr Antti Kinnunen, Ranja Hautamäki, J. Joana B. Junnila et al., maggio 2025, "Assessing the implications of EU Nature Restoration Law targets from carbon sequestration and biodiversity perspectives in a high-green urban environment" in *npj Urban Sustainability*, no. 20.

13 - COM (2022) 304 final del 22 giugno 2022.

14 - Isabel Marques da Silva, 5 giugno 2023, "European farmers challenge current nature restoration proposal", , www.euronews.com

15 - Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM (2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)), 28 giugno 2023.

16 - Il trilatero è un negoziato interistituzionale informale che riunisce rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, quest'ultima con ruolo di moderatore. L'obiettivo è quello di giungere ad un accordo quando l'iter di adozione di un testo in senso alla procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE) risulta particolarmente difficoltoso.

17 - Art. 1 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024

18 - An Cliquet et al., 2024, "The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?", *Restoration Ecology* vol. 32, no. 5, p. 6.

19 - "Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU's land and sea", Press release European Parliament, 27 febbraio 2024.

20 - Robert Hodgson, 22 marzo 2023, "Future of Nature Restoration Law uncertain amid further delay", www.euronews.com

21 - Luise Quaritsch and Niklas Nigl, 5 giugno 2024, "Austria's Action for Annulment – The Messy Aftermath of the EU Nature Restoration Law Vote", www.delorscentre.eu

22 - I risultati possono essere reperiti sul sito www.consilium.europa.eu

23 - Survey on citizens' perception on nature and biodiversity in the EU, www.restorenature.eu

24 - Art. 3 c. 1 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024

25 - Legal Working Group of the Society for Ecological Restoration, marzo 2024 "10 legal reasons to vote in favour of the EU Nature Restoration Law", p. 1. Il riferimento è al seguente passaggio: «*is not about returning to a past, but is about restoring a livable future. [...] It is not so much about recreating 'lost nature', but rather about opening up a trajectory towards a more climate-adaptive environment, both for man and nature*».

26 - Art. 191 c. 1 TFUE



- 27 - Art. 1 c. 2 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024
- 28 - Artt. 4 e 5 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024
- 29 - Artt. 8 e 11 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024
- 30 - Si veda in particolare il Capitolo IV del EEA Report no. 10/2020, “State of nature in the EU, Results from reporting under the nature directives 2013-2018”.
- 31 - Food and Agriculture Organization of the United Nations Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, 2020, “How the world’s food security depends on biodiversity” , Roma.
- 32 - Art. 11 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024
- 33 - Gli insetti impollinatori svolgono un ruolo ecologico fondamentale, sostenendo la diversità genetica e la stabilità degli ecosistemi; l’UE si sta impegnando a sviluppare numerose strategie per difendere queste specie.
- 34 - Questo dato è persino citato nel preambolo del regolamento 2024/1991, al considerando n. 51.
- 35 - Art. 12 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024.
- 36 - Art. 13 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024.
- 37 - Si veda Capitolo III del Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, oppure le informazioni consultabili alla pagina www.consilium.europa.eu.
- 38 - Artt. 16 e 17 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024.
- 39 - “Commission adopts a user-friendly planning tool to support Member States in implementing the Nature Restoration Regulation”, 20 maggio 2025, www.environment.ec.europa.eu.
- 40 - Art. 191 c. 3 Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea.
- 41 - Regolamento di esecuzione (UE) 2025/912 della Commissione del 19 maggio 2025.
- 42 - “Commission adopts a user-friendly planning tool to support Member States in implementing the Nature Restoration Regulation”, 20 maggio 2025, www.environment.ec.europa.eu.
- 43 - Artt. 6 e 7 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024.
- 44 - “Political guidelines for the next European Commission 2024–2029”, 8 luglio 2024, *General publications of the European Commission*, 1.
- 45 - “Survey on citizens’ perception on nature and biodiversity in the EU”, www.restorenature.eu