

Biodiversità e ripristino della natura dopo l'approvazione del *Nature Restoration Regulation*

di Katia Laffusa

1. Il 17 giugno 2024 si è concluso, dopo oltre due anni, [l'iter di approvazione del *Nature Restoration Regulation* \(NRR\)](#).

Tale [Regolamento](#), che rientra nel quadro del *Green Deal* e della *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, ha come obiettivo l'obbligo per gli Stati membri di attuare misure volte a ripristinare almeno il 20% delle zone terrestri e marine dell'UE entro il 2030 e di tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050.

Il NRR stabilisce norme destinate a contribuire al recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi terrestri, marini, di acqua dolce e urbani, onde conseguire gli obiettivi generali dell'Unione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici, nonché una maggiore sicurezza alimentare, nell'ottica dell'adempimento degli impegni internazionali dell'Unione, in particolare il [quadro globale di Kunming-Montreal per la biodiversità](#) concordato in occasione della conferenza delle Nazioni Unite sulla biodiversità del 2022.

Le misure introdotte dal regolamento sono [eterogenee](#): il ripristino della connettività naturale dei fiumi e delle pianure alluvionali, degli ecosistemi agricoli e una particolare attenzione agli insetti impollinatori. Inoltre, ogni Stato dovrà attuare misure volte a migliorare almeno due dei seguenti tre indicatori relativi ai terreni agricoli, come indici del ripristino degli ecosistemi connessi all'attività agricola: popolazione di farfalle comuni, stock di carbonio organico nei terreni minerali coltivati e percentuale di superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità. Ulteriori obblighi attengono alla necessità di identificare, mappare e classificare le condizioni degli habitat.

Tali misure dovranno essere attuate tenendo conto dei cambiamenti climatici, delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali e della necessità di garantire la produzione agricola sostenibile nell'Unione.

Ulteriori interventi sono destinati alla riumidificazione delle torbiere, al ripristino degli ecosistemi forestali, tra i quali risulta rilevante l'obiettivo di piantare almeno 3 miliardi di nuovi alberi entro il 2030. Da segnalare, inoltre,

obblighi in tema di aumento degli spazi verdi urbani legati alla necessità di garantire un livello minimo di copertura arborea e di spazi verdi.

Per raggiungere tali *target*, il Regolamento stabilisce una pluralità di obblighi di ripristino, interventi di riforestazione, bonifica e riqualificazione di habitat naturali inquinati che gravano sugli Stati membri che devono essere concretamente disciplinati nei c.d. *Piani nazionali di ripristino*. Gli Stati Membri, cioè, dovranno sottoporre alla Commissione, entro due anni dall'entrata in vigore del Regolamento, i propri Piani Nazionali di Ripristino, che illustrino azioni e metodi per conseguire i risultati attesi nonché il sistema di monitoraggio e rendicontazione dei medesimi, stabilendo l'ordine di priorità delle misure di ripristino da adottare, dopo aver quantificato la superficie che deve essere ripristinata per ciascun tipo di habitat, individuando la distribuzione dell'habitat non *in buono stato* nel territorio nazionale così come la *superficie di riferimento favorevole*. La Commissione valuterà il *Restoration Plan* entro sei mesi dalla data di ricevimento, dopodiché ciascuno Stato, entro il 30 giugno 2032 e, successivamente, entro il 30 giugno 2042, riesaminerà e rivedrà il proprio piano, includendovi modifiche e/o misure aggiuntive indicate dalla Commissione e così almeno una volta ogni 10 anni.

2. Per comprendere l'impatto del *Nature Restoration Regulation* nell'attuale contesto giuridico occorre ripercorrere a ritroso, seppure brevemente, alcuni passaggi che hanno contribuito a delineare quello che è l'attuale contesto normativo europeo in tema di ripristino della natura e degli ecosistemi. Già a partire dagli anni '80, l'Unione europea si è posta, quali obiettivi precipui, l'attenzione nei riguardi della natura e la protezione degli *habitat* e degli ecosistemi, mediante l'adozione di direttive ed azioni mirate che, tuttavia, non si sono rivelate sufficientemente adeguate alle esigenze e alle sfide via via emerse.

A ben vedere, infatti, il NRR integra le politiche ambientali attualmente in vigore e si innesta in un complessivo quadro europeo che prende le mosse dalle c.d. *Direttive europee sul capitale naturale* ossia la Direttiva 1992/43/EEC, (c.d. "[Direttiva Habitat](#)") la Direttiva 2000/60/EC (c.d. "Direttiva quadro sulle acque"), la Direttiva 2008/50/EC sulla qualità dell'aria e la "[Direttiva Uccelli](#)" del 1979, da considerarsi la più risalente norma giuridica ambientale europea.

La Direttiva Habitat e la Direttiva Uccelli, in particolare, costituiscono il cuore della politica europea in materia di tutela degli habitat e conservazione della biodiversità: già nel 1979 la *Birds Directive* imponeva agli Stati membri non solo di proteggere e mantenere gli habitat degli uccelli, ma anche di ripristinare i biotopi distrutti per garantirne la sopravvivenza. L'impegno europeo si rafforza e assume contorni più marcati e precisi con l'approvazione della *Habitat Directive* del 1992,

che mira a mantenere o ripristinare, in uno stato di conservazione favorevole, gli habitat naturali e le specie di fauna e flora selvatiche non aviarie di interesse comunitario. Essa ha consentito – attraverso un complesso percorso che ha coinvolto una pluralità di enti ed istituzioni – la istituzione delle c.d. ZSC e dei SIC per la conservazione di habitat e specie di interesse comunitario nonché della c.d. Rete Natura 2000, da considerarsi la più importante rete ecologica per la conservazione della biodiversità, diffusa su tutto il territorio dell'Unione Europea.

Tuttavia, la Direttiva Habitat non fissa un termine per il conseguimento degli obiettivi, così come, analogamente, la direttiva 2009/147/CE non stabilisce un termine per il recupero delle popolazioni di uccelli nell'Unione. Questa carenza di scadenze e obiettivi vincolanti è da annoverarsi tra le cause del progressivo degrado degli habitat e delle specie negli ultimi anni. Inoltre, aree significative del territorio UE non sono coperte da alcuna normativa, poiché ad esempio poste fuori dai c.d. siti SIC o ZSC. Ulteriore criticità attiene alla mancanza di un approccio globale e coerente alle problematiche ecosistemiche e alla conseguente carenza di una comune metodologia per la valutazione delle condizioni degli ecosistemi in seno ai Paesi UE.

Dunque, l'inefficacia degli obiettivi e la mancanza di un approccio globale, sistematico e coerente sono tra le ragioni che hanno spinto l'Unione europea a dotarsi di strumenti maggiormente efficaci, quali il *Nature Restoration Regulation*. In effetti, di non poco momento è la scelta giuridica e politica di adottare un regolamento (e non una direttiva) sul ripristino degli ecosistemi, che, stante la vincolatività e la diretta applicabilità, rende l'UE in qualche misura pioniera a livello globale, sia per la portata che per la tipologia di obblighi e *targets* in materia di biodiversità.

3. La incisività degli obblighi, l'ampiezza degli interventi e delle aree interessate fanno intuire le ragioni che hanno reso il percorso di adozione del Regolamento particolarmente controverso: la [proposta di regolamento](#) è stata presentata dalla Commissione europea nel giugno del 2022; mentre il Consiglio ha tendenzialmente mantenuto le ambizioni della proposta, seppur inserendo alcuni *caveat* per la produzione di energia da fonti sostenibili e ridimensionando gli obblighi incombenti sui terreni agricoli, il Parlamento europeo ha invece progressivamente indebolito ed eroso la proposta, soprattutto a causa della ferma opposizione di alcuni partiti, tra cui il Partito popolare europeo (PPE). Nei vari cicli di negoziati è stata dunque sottoposta a numerosi emendamenti, anche a causa delle proteste degli agricoltori e alle pressioni dovute all'imminenza delle elezioni

del Parlamento europeo. Un compromesso è stato raggiunto nel novembre 2023 tra i rappresentanti della Commissione, del Parlamento e del Consiglio.

Il 27 febbraio 2024, [la sessione plenaria del Parlamento europeo ha approvato il compromesso](#) con 329 voti a favore, 275 contrari e 24 astensioni. Il testo approvato è decisamente meno *tranchant* di quello inizialmente proposto dalla Commissione. Rispetto alla iniziale proposta della Commissione del 2022, quello approvato prevede alcuni meccanismi di flessibilità e derogatori, al fine di tenere conto delle esigenze legate alla diversità anche morfologica di ciascuno Stato membro. Esiste, infatti, la possibilità di ripristinare una percentuale minore di alcuni tipi comuni di habitat, di derogare agli obblighi di ripristino per i terreni dedicati alla produzione di energia rinnovabile e, da ultimo, una clausola di salvaguardia relativa alla possibilità di sospendere il ripristino dei terreni agricoli in caso di minaccia alla sicurezza alimentare dell'Unione mediante la previsione dell'art. 27¹.

Lo step finale dell'iter di approvazione, ossia [l'approvazione del Consiglio 'Ambiente' dell'UE](#), che riunisce i ministri dell'Ambiente dei vari Stati membri, ha visto invece il voto contrario di Italia, Ungheria, Polonia, Olanda, Finlandia e Svezia e l'astensione del Belgio.

Interessante notare come il voto contrario di Olanda e Polonia sia il frutto della preoccupazione che gli obblighi derivanti dal *Nature restoration Regulation* possano aggravare gli oneri amministrativi per gli agricoltori. Allo stesso modo, l'Italia ha motivato il suo voto contrario sulla base del fatto che il testo, nonostante le modifiche, sia comunque insoddisfacente e imputi a carico del settore agricolo ulteriori oneri economici e finanziari. Ulteriore *punctum dolens* attiene alle modalità di finanziamento degli obiettivi di ripristino: tali perplessità hanno indotto la Svezia e la Finlandia ad opporsi per il timore che la spesa per gli obiettivi di biodiversità fosse eccessivamente gravosa per i bilanci nazionali, esprimendo dunque perplessità derivanti del costo sproporzionato e dalla assenza di garanzie sui meccanismi di finanziamento per il conseguimento degli obiettivi e l'adempimento degli obblighi.

L'approvazione è dunque il risultato di un percorso tortuoso ed incerto, frutto di mesi di stallo all'interno del Consiglio dell'UE. Finora non era stato raggiunto il quorum necessario per l'approvazione. Il voto decisivo è invece da considerarsi il 'sì' del Ministro federale austriaco per la protezione del clima

¹ Article 27 - Temporary suspension - *If an unforeseeable, exceptional and unprovoked event has occurred that is outside the control of the Union, with severe Union-wide consequences for the availability of land required to secure sufficient agricultural production for Union food consumption, the Commission shall adopt implementing acts which are both necessary and justifiable in an emergency. Such implementing acts may temporarily suspend the application of the relevant provisions of Article 11 to the extent and for such a period as is strictly necessary.*

Leonore Gewessler, che ha votato a favore del provvedimento nonostante la contrarietà del cancelliere Karl Nehmanner².

4. Al di là delle considerazioni di carattere giuridico, l'adozione del *Nature Restoration Regulation* impone alcuni rilievi che non sono solo di carattere giuridico ma anche e soprattutto culturale: quello che si chiede agli Stati membri è una strategia proattiva, da attuare mediante l'imposizione di programmi di ripristino ambientale che, da un lato, oltrepassa un modello di mera *tutela* (passivamente intesa), ma pone al centro tutta una serie di attività legate al *ripristino* ([proattivamente inteso](#)), puntualmente indicate, che conducano effettivamente al recupero degli ecosistemi e della natura, intese come garanzia di sostenibilità e resilienza a lungo termine della natura e per le nostre comunità.

In questo senso, questo Regolamento sembra sottendere un 'paradigma vegetale'³, nella misura in cui gli habitat e gli ecosistemi non sono più da intendere come una monade, separata dal mondo antropizzato, ma come parte integrante di un più complesso sistema che si integra con la dimensione antropica e che sopravvive in una dinamica sinergica: lo stesso concetto di *superficie di riferimento favorevole* fatto proprio dal regolamento sottende questi meccanismi: evocare la connettività dei fiumi, lo spazio dell'ecosistema sano, i corridoi ha il merito di far emergere il valore della sistematicità e della globalità di approccio del ripristino degli habitat nel diritto ambientale.

Ulteriore aspetto interessante del Regolamento attiene alla differenziazione degli obiettivi: il regolamento utilizza e diversifica i termini "*restoration*" and "*recovery*".

Restoration indica l'attività di ripristino, che include misure di ripristino attive e passive: il ripristino passivo elimina i fattori di degrado e disturbo e permette la rigenerazione naturale dell'ecosistema; il ripristino attivo non solo elimina la fonte di degrado ma, allo stesso tempo, prevede l'attuazione di misure determinate per accelerarne il recupero e per superare gli ostacoli al pieno rinvigorimento.

² Sulle conseguenze interne di questa vicenda e sulla eventuale violazione della Costituzione austriaca cfr. <https://verfassungsblog.de/austrias-action-for-annulment/>

³ Il riferimento è al lavoro di S. Mancuso che propone un ripensamento del modello socioeconomico contemporaneo e del rapporto uomo-natura a partire da un rinnovato approccio al mondo vegetale. A partire dagli studi di neuroscienze e botanica, l'intendimento è quello di mutuare alcune caratteristiche dalle piante, quali la sinergia, la connessione reciproca, la capacità di propagazione della specie, la cooperazione, la resilienza, la adattabilità, l'autotrofia, la capacità di *problem solving*, al fine di ridefinire il modo di intendere i rapporti uomo-natura e, in definitiva, la condizione umana. Nel testo '*La Nazione delle piante*' si fa, inoltre, riferimento ad una vera e propria '*Costituzione delle piante*'. Cfr. S. Mancuso, *La Nazione delle Piante*, Bari, 2019.

Recovery invece fa riferimento al concetto di recupero/restauro, che però non è un risultato certo, prefigurabile e/o predeterminabile: alcuni ecosistemi possono impiegare decenni per addivenire ad uno stato di pieno recupero, sebbene tutte le misure di ripristino siano state messe in atto efficacemente.

Dunque, le misure di ripristino attengono ad un arco temporale breve, laddove il recupero *in buone condizioni* può richiedere più tempo e variare a seconda del tipo di ecosistema.

5. Le questioni sollevate dalla approvazione di questo Regolamento evidenziano quanto il rapporto tra diritto e scienze ecologiche sia sempre più stretto e si declini in termini di dipendenza reciproca, nella misura in cui la terminologia scientifica e le nozioni tecniche sono tutt'uno con il tessuto giuridico.

Quale sarà l'efficacia del Regolamento? Un peso determinante l'avrà l'interpretazione e l'attuazione, così come tradotta nei Piani di Ripristino da ciascuno Stato membro – anche tenendo conto delle specificità morfologiche del territorio – soprattutto perché gli obblighi imposti dal Regolamento potrebbero interferire con gli attuali regimi di proprietà agricola e imporre un coordinamento con i vigenti obblighi di ripristino, oltre che con le normative interne in tema di aree protette, per le quali è previsto un intervento prioritario (a partire dalla Rete Natura 2000).

Ulteriori criticità attengono alla *governance* del ripristino della natura e alla pluralità dei soggetti coinvolti, anche alla luce del complesso riparto di competenze in materia ambientale. In tal senso, saranno i Piani nazionali a delimitare le competenze e a precisare chi sono i soggetti, sia pubblici che privati, cui sono demandate le attività di ripristino e i conseguenti regimi di responsabilità, laddove le attività di *restoration* non fossero eseguite.

Inoltre, le azioni di ripristino vanno tenute distinte dalle azioni di riparazione in risposta ad un danno ambientale. Le attività di ripristino sottendono cioè una logica propria, nella misura in cui prescindono dalla necessità di individuare la fonte di degrado o la causa del danno e sono attivate anche in caso di depauperamento ambientale causato da attività lecite, derivanti dallo sviluppo urbano, dalle attività economiche ecc.

A queste problematiche si aggiunge poi quella dei costi di ripristino e di gestione delle attività, nonché il regime di controllo e monitoraggio: in particolare, il monitoraggio e la mappatura degli habitat, come evidenziato, sono centrali per un effettivo raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti dal NRR. In tal senso, sarà precipuo realizzare un coordinamento e una collaborazione strettissima tra ecologi e giuristi, tra enti ed *expertise* diverse, sia nella fase di redazione dei

Piani che nel concreto spiegarsi delle attività di ripristino, soprattutto in una prospettiva di dialogo internazionale e coordinamento europeo.

Certamente, il compito è arduo e le sfide sono molteplici e coinvolgono sia gli operatori del settore ma anche la società civile, nella misura in cui l'efficacia di qualsiasi strumento giuridico passa per la sensibilità che ciascuno esprime, come cittadino e come parte di una Natura che occorre non più dominare e sfruttare ma ammirare e difendere, anche e soprattutto in prospettiva futura.