

## Ambiente e agricoltura nel Regolamento (UE) sul ripristino della natura\*

Giuseppe Spoto

### 1.- Il ripristino della natura

Il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il Regolamento (UE) 2022/869<sup>1</sup>, si inserisce nel percorso avviato dall'Unione europea per realizzare in concreto il principio del "guadagno netto", restituendo alla natura più di quello che ad essa viene sottratto<sup>2</sup>. Gli Stati membri sono chiamati a ripristinare gli habitat coperti da foreste, pascoli, fiumi, laghi e fondali corallini, riportando questi ecosistemi in buone condizioni<sup>3</sup>. Gli Stati membri dovranno adottare adeguati piani nazionali, spiegando dettagliatamente come raggiungere gli obiettivi fissati<sup>4</sup>, rispettando i principi di trasparenza, inclusività,

efficacia e apertura alla effettiva partecipazione del pubblico e degli *stakeholders*.

Il traguardo che è stato programmato in una scansione temporale piuttosto ristretta è molto ambizioso e complesso, ma è certamente necessario in riferimento alle evidenze scientifiche che dimostrano il collegamento della perdita di biodiversità con i problemi di *climate change*. Premesso questo aspetto che non può essere certamente trascurato, bisognerebbe cercare di rendere la protezione dell'ambiente compatibile con l'attività umana e con la produzione di cibo che non può essere ridotta e che deve tenere in considerazione le esigenze crescenti dovute all'aumento della popolazione mondiale.

Prima dell'approvazione del Regolamento sul ripristino della natura, tra le principali fonti della protezione della biodiversità in Europa potevamo annoverare certamente le misure introdotte dalla Direttiva 79/409/CEE relativa alla "Conservazione degli uccelli selvatici", conosciuta come Direttiva Uccelli e le disposizioni introdotte dalla Direttiva 92/43/CEE relativa alla "Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche", conosciuta come Direttiva Habitat.

La Direttiva Uccelli del 1979, che è stata successiva-

(\*) Questo lavoro rientra nell'ambito delle attività del progetto PRIN 2022 PNRR "Restoring nature for the children of Italy" - RINASCI CUP F53D23012010001 finanziato dall'Unione europea – Next Generation.

(<sup>1</sup>) Il 17 giugno 2024, dopo un iter di gestazione molto lungo, è stato adottato il Regolamento 2024/1991 conosciuto anche come *Nature Restoration Law*. Si tratta di un testo normativo estremamente corposo che comprende svariati allegati e una copiosa documentazione costituita da studi di impatto e perfino un *Factsheet* per facilitare la comprensione degli aspetti fondamentali. Da questi elementi risulta evidente la necessità di una lettura interdisciplinare che tenga conto di competenze assai diverse.

(<sup>2</sup>) Sul principio del c.d. "guadagno netto" cfr. L. Paoloni, *La biodiversità agricola*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. Costato e F. Albisinni, Tomo I, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2023, 333. Sul tema della protezione della biodiversità: M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Milano, Giuffrè, 2009; S. Masini, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria sulla protezione della natura*, Milano, Giuffrè, 1997.

(<sup>3</sup>) Sui piani di ripristino v. le analisi di N. Ferrucci, *Il regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura: una prima overview*, in *Diritto Agroalimentare*, 2024, p. 477. La tabella di marcia indicata dal Parlamento sembra dare priorità alle aree Natura 2000 fino al 2030, Tuttavia, gli Stati membri sono chiamati a mettere in atto le misure di ripristino necessarie per riportare in buono stato le zone dei tipi di habitat di cui all'allegato I del Regolamento entro il 2030 su almeno il 30% della superficie totale, come quantificata nel piano nazionale di ripristino ex articolo 15 del regolamento; entro il 2040 su almeno il 60% ed entro il 2050 su almeno il 90% della superficie di ciascun gruppo di tipi di habitat di cui all'allegato I che non è in buono stato, come quantificata nel piano nazionale di ripristino di cui all'articolo 15.

(<sup>4</sup>) M. Ferrara, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *federalismi.it*, 24, 2024, 114 s. secondo cui la scelta di affidare la normazione sul ripristino della natura a un regolamento e non più alla fonte-direttiva, come avvenuto in passato, conferma l'intenzione del legislatore europeo di adottare politiche "a vincolatività progressiva nella materia ambientale" per la necessità di adempiere a obblighi assunti in sede internazionale. Per un approfondimento delle indicazioni del Regolamento relativamente ai piani di ripristino si rinvia alla lettura del saggio di N. Ferrucci, *Il regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura: una prima overview*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2024, 500 ss. Secondo E. Chiti, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2024, 736 s. la programmazione diretta all'integrità degli ecosistemi alla luce del Regolamento (UE) 2024/1991 è figlia della c.d. "primazia ecologica" che l'Unione europea intende perseguire, con la conseguenza che l'esigenza di salvaguardia degli ecosistemi potrebbe finanche prevalere sulle esigenze sociali ed economiche che dovessero risultare eventualmente confliggenti.

mente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2009/147/CE, e la Direttiva Habitat valorizzano il sistema della rete ecologica Natura 2000<sup>5</sup>, istituita a livello europeo per conservare gli habitat naturali di particolare interesse per la fauna e la flora.

Il Regolamento sul ripristino della natura ha come obiettivo il superamento dei punti deboli delle direttive Uccelli e Habitat che non avevano fissato scadenze per le azioni da compiere al fine del mantenimento o ripristino degli habitat e che non avevano previsto obblighi specifici al di fuori della rete Natura 2000. In direzione opposta, il Regolamento sul ripristino della natura fissa precise scadenze temporali per il raggiungimento degli obiettivi ed estende l'ambito di applicazione anche al di fuori della rete ecologica Natura 2000.

Il documento più importante che precede il Regolamento è la "Strategia dell'Unione Europea sulla biodiversità per il 2030" che parte dalla constatazione secondo cui gli esseri umani vivono all'interno degli ecosistemi e dipendono da questi ultimi. Più precisamente, secondo tale documento, oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla natura e dai servizi ecosistemici che essa fornisce. Pensiamo, in proposito, a settori economici fondamentali come l'attività edilizia, l'agricoltura e la produzione alimentare che sono fortemente legati alla biodiversità.

Questa connessione tra biodiversità e attività economiche è presa in considerazione anche nel contesto del *Green Deal* europeo, sottolineando che investire nella natura può portare a benefici economici significativi, come la creazione di nuovi posti di lavoro, il miglioramento della resilienza economica e contribuendo più in generale alla stabilità economica complessiva.

La Strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030 va nella stessa direzione intrapresa da due altri docu-

menti, approvati nel 2021: la Nuova strategia per le foreste per il 2030 e la Strategia per il suolo per il 2030.

Procedendo all'esame del testo del Regolamento sul ripristino della natura, che segue l'approccio "One Health", sulla base della convinzione che esiste un nesso intrinseco tra salute umana, salute degli animali e natura resiliente<sup>6</sup>, in via preliminare, va osservato che il lessico scelto dal legislatore sembra rilevare una precisa strategia di azione, testimoniata dal fatto che è richiamato il concetto di natura (*nature*), piuttosto che quello di ambiente (*environment*). Questa scelta permette di tenere a debita distanza tutte le problematiche sorte per individuare l'esatto inquadramento del perimetro normativo della nozione di ambiente che hanno contraddistinto il dibattito dottrinale degli ultimi anni, anche in relazione alle esigenze di individuazione degli ambiti di competenza tra la funzione legislativa e l'esercizio della funzione amministrativa<sup>7</sup>.

È certo che gli obiettivi di salvaguardia della natura e di contrasto al riscaldamento climatico sono fondamentali e irrinunciabili, ma dovrebbero essere guardate con maggiore cautela e ponderazione tutte le misure proposte dal Regolamento che andranno ad impattare fortemente sul comparto agricolo e sul comparto della pesca. Il rischio di un approccio rigido ai problemi dimentica il ruolo fondamentale che l'agricoltura<sup>8</sup> è chiamata a svolgere per realizzare gli obiettivi di sviluppo rurale. Occorre propugnare una lettura del *Nature Restoration Law* partendo invece da un approccio multifunzionale per bilanciare tutti gli interessi in gioco, in modo da realizzare una proficua cooperazione. L'ecologismo ad ogni costo o, più in generale, un approccio radicale perpetrato per risolvere gli urgenti e improcrastinabili problemi ambientali non può essere considerata l'unica strada da seguire, ma è una scelta necessaria che deve certamente coordi-

<sup>(5)</sup> Cfr. M. Brocca, *La Rete Natura 2000*, in N. Ferrucci (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, III, Torino, Giappichelli, 2020, p. 157.

<sup>(6)</sup> L. Violini (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, Giappichelli, 2023. Per l'approfondimento della nozione di biodiversità come intreccio di dinamismi relazionali si rinvia a N. Ferrucci, *Riflettendo sulla biodiversità*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.2-2023, p. 13.

<sup>(7)</sup> Sulla nozione giuridica di ambiente si vedano: R. Agnoletto, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro Amm.*, fasc. 7, 2018, 1377; F. Spantigali, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1999, 226. Per quanto riguarda l'impatto della dimensione ambientale nei processi normativi e decisionali delle politiche pubbliche si vedano: B. Caravita Di Toritto, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, 90 e più di recente M. Benozzo, F. Bruno, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2025, 22 ss.

<sup>(8)</sup> 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 s.

narsi con ulteriori strumenti più “soft” in modo da bilanciare gli obiettivi di una sostenibilità integrale.

Per questa ragione, è essenziale mettere in risalto i punti di forza e i punti di maggiore criticità del nuovo testo normativo a cominciare dall’ambiguità semantica<sup>9</sup> che ha accompagnato la sua traduzione, perché nonostante il Regolamento offra una definizione che guida l’interprete, va comunque rilevato che il termine “*restoration*” tradotto in italiano come “ripristino” genera non poche perplessità, visto che non si tratta di una semplice “restaurazione” degli habitat del passato, ma piuttosto di un miglioramento che deve avvenire in modo sostenibile<sup>10</sup>.

Del resto, scegliendo di dare troppa enfasi all’aspetto di un generico ritorno al passato nel declinare le esigenze di ripristino degli habitat, rimane irrisolto il problema di individuare quale dovrebbe essere la conformazione territoriale pregressa da prendere in considerazione in concreto, con il rischio di perdere di vista i fattori e le cause che nel tempo hanno concorso a determinare l’attuale situazione di modifica territoriale o di degrado e/o abbandono.

## 2.- Le maggiori criticità

In linea generale, il Reg. (UE) 2024/1991 intende rivoluzionare l’approccio generalmente seguito fino a questo momento, spingendo gli Stati a procedere dalla mera protezione e conservazione della natura al suo recupero, riportando gli ecosistemi degradati “indietro nel tempo”, pur con le precisazioni già descritte in merito all’esatto significato da attribuire al concetto di “*restoration*”.

Tra i punti più rilevanti, va sottolineato che gli Stati membri dovranno ripristinare almeno 25.000 km di fiumi che scorrono liberamente, senza perdite nette nella superficie nazionale totale dello spazio verde urbano e della copertura arborea urbana. Proprio l’obiettivo di ripristino dei corsi dei fiumi rappresenta la più grande preoccupazione per molti territori dell’area

mediterranea, in considerazione della fragilità idrogeologica che spesso negli ultimi anni ha visto aree rurali e urbane teatro di esondazioni e alluvioni che hanno prodotto gravissimi danni. Se è vero che questi danni sono soprattutto cagionati dal consumo del suolo e non dallo scorrimento libero dei fiumi che viene invece additato da molti esperti come un possibile rimedio, si deve però osservare che la conformazione dei corsi d’acqua del nord e del centro Europa è assai diversa rispetto a quelli dell’area mediterranea. Pensare di ripristinare il flusso delle acque senza rafforzare le opere di contenimento del dissesto idrogeologico dei territori e senza tenere conto dell’emergenza e del degrado specifico che si sono amplificati soprattutto negli ultimi anni potrebbe rappresentare una pericolosa utopia, inconsapevole delle effettive esigenze locali.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi al ripristino dei bacini idrici, compresi i fiumi, vi sono, infatti, parecchie obiezioni su cui riflettere, in quanto il legislatore europeo non ha tenuto debitamente conto di tutte le conseguenze che le misure introdotte potrebbero avere. Per comprendere queste critiche, è opportuno ricordare che le conoscenze sulle variazioni morfologiche dei fiumi italiani dimostrano quanto sia fondamentale stabilire e chiarire la traiettoria di evoluzione, la gestione dei sedimenti, le potenzialità e i limiti degli interventi di riqualificazione. Vi sono molti fattori che influenzano l’andamento dei fiumi che possono essere determinanti per modificare la direzione dell’acqua. Il mancato controllo di situazioni territoriali specifiche potrebbe comportare, relativamente al flusso delle acque, la formazione di angoli sempre più ripidi o l’accumulo eccessivo di detriti, erodendo considerevolmente determinati punti del terreno e generando esondazioni.

Inoltre, il Regolamento in parola inasprisce i problemi derivanti dal deflusso ecologico previsto dalla Direttiva Acque (Dir. 2000/60/CE) dimenticando che tale disciplina ha finito per non trovare in concreto applicazione, perché fortemente lesiva dei sistemi di irrigazione,

<sup>(9)</sup> Sul punto si veda la riflessione di N. Gabellieri, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografico-storica?*, in *Rivista Geografica Italiana*, 4, 2024, 73.

<sup>(10)</sup> Sul concetto di sviluppo sostenibile, *ex multis* cfr. G. Cordini, *Lo sviluppo sostenibile per l’ambiente alla luce del diritto pubblico comparato*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, a cura di P. Fois, IX convegno SIDI (Società Italiana di Diritto Internazionale), Alghero, 16-17 giugno 2006, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, 491 ss.; F. Fracchia, *Il principio di sviluppo sostenibile*, in *Diritto dell’ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, Giappichelli, 2021, 181 ss.; S. Manservigi, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell’Unione europea ed il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, a cura di G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò, Milano, Giuffrè, 2014, 175 ss.

in un contesto che presenta un considerevole aumento dei problemi legati alla siccità.

In considerazione della situazione attuale, non può essere neanche interpretato positivamente il delicato tema dell'abbattimento degli argini senza prevedere casce di espansione (o comunque prevedendo interventi insufficienti), perché è evidente che tali misure produrranno conseguenze molto critiche in ambito agricolo.

Altre criticità, come meglio cercheremo di esporre più avanti, riguardano il rapporto con la PAC e soprattutto le potenziali interferenze tra gli interessi pubblici patrocinati dal Regolamento e la proprietà privata<sup>11</sup> che non sono state adeguatamente prese in considerazione nella redazione del testo definitivo, perché è evidente che i confini degli Stati membri non coincidono con i confini degli ecosistemi da tutelare, così, se è vero che gli obiettivi generali sono gli stessi per tutti i Paesi membri, la pianificazione dell'impatto degli interventi e il bilanciamento degli interessi socio-economici locali con il ripristino della natura potranno produrre risultati assai diversi, finendo inevitabilmente per coinvolgere interessi privati.

La tutela degli habitat e delle specie non si impone così soltanto nei rapporti tra Unione europea e singoli paesi membri, ma inevitabilmente ammette la possibilità di limitare l'iniziativa economica delle imprese o di conformare la proprietà, anche se pur sempre attraverso una ponderata mediazione dei piani nazionali di ripristino<sup>12</sup>.

### 3.- *Gli agricoltori custodi dell'ambiente e della biodiversità degli ecosistemi agricoli*

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di migliorare la biodiversità degli ecosistemi agricoli, a mente dell'art.

11 del Regolamento, gli Stati membri sono chiamati a mettere in atto determinate misure di ripristino. Più specificatamente, gli Stati membri devono adottare le misure idonee a conseguire una tendenza all'aumento a livello nazionale per almeno due fra tre indicatori, fino al raggiungimento dei livelli soddisfacenti fissati nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del regolamento e il 31 dicembre 2030, e successivamente ogni sei anni, fino al raggiungimento dei livelli stabiliti a mente dell'art. 14, par. 5.

Questi indicatori sono identificati nell'indice delle farfalle comuni descritto nell'Allegato IV del regolamento<sup>13</sup>, nello stock di carbonio organico nei terreni minerali coltivati<sup>14</sup>, nella percentuale di superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità<sup>15</sup>. Il regolamento impone inoltre l'obbligo di adottare misure di ripristino in modo che l'indice della fauna avicola comune in habitat agricolo a livello nazionale basato sulle specie indicate nell'allegato V, raggiunga livelli differenziati in funzione del livello di depauperamento degli habitat agricoli nei quali le specie vivono.

Tra le misure previste, vi è anche il ripristino delle torbiere drenate, almeno nella misura del 30% entro il 2030, almeno del 40% entro il 2040 e del 50% entro il 2050, ma per evitare eccessivi costi, la riумidificazione di tali zone va intesa su base volontaria per gli agricoltori ed i proprietari terrieri privati.

Per evitare di realizzare solo alcuni aspetti, trascurando altri fattori che potrebbero risultare importanti, sono stati elaborati indicatori diversificati. Inoltre, il Regolamento ha previsto un piano di emergenza per consentire di sospendere gli obiettivi relativi agli ecosistemi agricoli, quando gli interventi programmati possano finire per ridurre la superficie coltivata al punto da compromettere la produzione alimentare, rendendola inadeguata rispetto ai fabbisogni.

(<sup>11</sup>) Cfr. N. M. Hoek, *Nature restoration put to EU law: tensions and synergies between private property rights and environmental protection*, in *Spanningen tussen duurzaamheid en Europees recht*, a cura di N.M. Hoek, C. Jansen, A. Janssen, P. Kuypers, Deventer: Wolters Kluwer, 2024.

(<sup>12</sup>) U. Salanitro, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della Natura (Nature Restoration Law)*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 1, 2025, 2.

(<sup>13</sup>) L'indice delle farfalle comuni è un importante fattore basato sulla media geometrica delle tendenze delle specie caratteristiche in Europa. L'indicatore è elaborato in base al metodo utilizzato da Butterfly Conservation Europe, Van Swaay, C.A.M., *Assessing Butterflies in Europe – Butterfly Indicators 1990-2018*, Technical report, Butterfly Conservation Europe, 2020.

(<sup>14</sup>) Più esattamente questo indicatore descrive lo stock di carbonio organico nei suoli minerali delle terre coltivate a una profondità compresa tra 0 e 30 cm. Si veda l'allegato V del regolamento (UE) 2018/1999.

(<sup>15</sup>) Allo scopo di assolvere a questo compito, gli elementi del paesaggio devono essere sottoposti al minor numero possibile di "perturbazioni esterne negative" secondo il metodo LUCAS (Land Use/Cover Area frame Survey) aggiornato periodicamente per migliorare l'affidabilità dei dati. Si tratta di un sistema per monitorare lo stato di qualità del suolo e i cambiamenti nel tempo.

Tuttavia, se è vero che il Regolamento contiene tale clausola di salvaguardia prevedendo esplicitamente che in circostanze eccezionali, sarà possibile sospendere gli obiettivi relativi agli ecosistemi agricoli, i timori di avere introdotto ulteriori costi difficilmente sopportabili per gli agricoltori in Europa sono certamente fondati. Sul punto, la Commissione ha condotto una valutazione di impatto che non rappresenta pienamente le conseguenze che i produttori primari rischiano di dover sopportare, ponendo attenzione sui benefici che deriveranno per la natura, senza considerare adeguatamente gli effetti collaterali.

Nonostante il Regolamento faccia più volte riferimento alla Politica Agricola Comune<sup>16</sup>, il principale punto debole deriva proprio dalle difficoltà di bilanciare l'esigenza di salvaguardia dell'ambiente con l'implementazione di attività produttive agricole in sintonia con gli obiettivi della sostenibilità<sup>17</sup>.

Nel testo della PAC<sup>18</sup> che riguarda il periodo 2023-2027, l'Unione europea si è proposta di incentivare l'agro-ecologia e i metodi biologici. Per raggiungere que-

sti obiettivi gli agricoltori europei sono chiamati a organizzare le loro attività produttive in modo più sostenibile rispetto all'ambiente. Gli obiettivi fissati includono la riduzione dell'utilizzo dei pesticidi e dei fertilizzanti, nonché la diminuzione delle vendite di antimicrobici per gli animali allevati e per l'acquacoltura. La PAC ha previsto una "condizionalità rafforzata", cioè un insieme di condizioni che devono essere raggiunte dai beneficiari dei finanziamenti e che sono legate allo sviluppo rurale, ambientale e a misure a favore del clima. Il sistema adottato<sup>19</sup> condiziona il finanziamento al raggiungimento degli obiettivi ed è stabilito il meccanismo degli ecoschemi<sup>20</sup>, obbligatorio per gli Stati membri, ma facoltativo per gli agricoltori, il quale premia con pagamenti supplementari coloro che adottano pratiche utili per l'ambiente ed il clima che vadano oltre ai vincoli fissati<sup>21</sup>.

Gli agricoltori svolgono l'importante funzione di custodi dell'ambiente e devono essere visti come soggetti bioregolatori, non in un rapporto di antagonismo con la biodiversità, ma piuttosto come difensori dell'am-

<sup>(16)</sup> In verità il Regolamento in commento fa espressamente riferimento al ruolo fondamentale degli ecosistemi agricoli, ma richiama direttamente la PAC solamente negli articoli 14 e 15. Un importante riferimento alla PAC è inoltre presente nel considerando 58 che sottolinea la necessità di allineare le misure di ripristino con gli obiettivi della politica agricola europea.

<sup>(17)</sup> Per un approfondimento del concetto di sostenibilità e di pratiche sostenibili si vedano: M.J Cohen, *Sustainability*, Cambridge, Polity Press, 2021.; E. Ronchi, *Le sfide della transizione ecologica*, Milano, Piemme, 2021; E. Eckert – O. Kovalevska, *Sustainability in the European Union: Analyzing the Discourse of the European Green Deal*, Journal of Risk and Financial Management, 2021, 80 ss.

<sup>(18)</sup> Dovremmo più precisamente parlare di politiche agricole comuni al plurale, perché periodicamente le norme della politica agricola comune cambiano – di regola ogni sette anni – anche se l'ultima Pac 2023-2027 riguarda un quinquennio, perché ha avuto inizio più tardi. Come è noto, le politiche di sostegno dell'agricoltura europea intendono incrementare la produttività agricola, assicurare un reddito equo agli agricoltori, stabilizzare i mercati, assicurare prezzi ragionevoli alla popolazione, garantire l'approvvigionamento delle materie prime agricole. Gli obiettivi sono rimasti nel tempo gli stessi, ma l'attenzione attuale si è spostata dalle esigenze di approvvigionamento di grandi quantità di cibo al rispetto ambientale e alla salubrità degli alimenti. L'ammontare dei finanziamenti del settore agricolo europeo varia periodicamente, ma variano anche i criteri per la distribuzione. Nonostante le contrazioni economiche sono evidenti rispetto al passato, la PAC continua a rappresentare un capitolo di spesa molto elevato nel bilancio europeo, combinando tre strumenti: il sostegno al reddito degli agricoltori attraverso pagamenti diretti; le misure di mercato per evitare i rischi del settore (Fondo europeo agricolo di Garanzia – primo pilastro della Pac); le misure di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – secondo pilastro cofinanziato da Ue e Paesi membri). Le cinque linee di intervento della PAC 2023-2027 per quanto riguarda l'Italia sono ripartite in base alle seguenti percentuali: sostegno al reddito di base (48% delle risorse); sostegno redistributivo al reddito (10% delle risorse); sostegno ai giovani agricoltori (2% delle risorse a favore degli under 40 per i primi 5 anni dell'insediamento e per le aziende sotto i 90 ettari); ecoschemi – regimi per clima e l'ambiente (25% delle risorse con contributi concessi in base agli obiettivi di sostenibilità raggiunti); pagamenti accoppiati (13% delle risorse distribuite come premi per determinati produzioni).

<sup>(19)</sup> Per un approfondimento critico si veda: M. Giuffrida, *La nuova Pac: Scelte e criticità*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n.4-2023, 16-28 e per quanto riguarda il rispetto della condizionalità si vedano soprattutto le riflessioni a pag. 22.

<sup>(20)</sup> In particolare, per l'Italia, sono stati individuati 5 ecoschemi: per la zootecnia, la riduzione di antimicrobici e l'aumento del pascolo allo stato brado; l'inerbimento delle interfila di colture arboree; gli oliveti di interesse storico e paesaggistico; i sistemi di foraggiere estensive; gli incentivi alle colture di interesse degli impollinatori.

<sup>(21)</sup> Sul ruolo della politica agricola comune nella transizione ecologica: Aa.Vv., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, 2021; M. Alabrese – E. Cristiani, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, in Riv. dir. agr., 2022, 2, 216 ss.; M. V. Borghetto, *Note critiche sul piano strategico nazionale italiano alla luce del "green deal": la mancata percezione dell'obiettivo di rafforzamento della posizione della comunità agricola*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, 2022, fasc. 2, 151 ss. Sulle misure agroambientali: L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?* in Riv. dir. agr., 2022, 2, 142 ss.; N. Lucifero, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in Riv. dir. agr., 2022, 2, 289.

biente stesso<sup>22</sup>. Sotto questo profilo, merita attenzione il documento presentato dall'Italia al Consiglio Agrifish di Bruxelles<sup>23</sup> del 20 novembre 2023 che ha affermato il fondamentale ruolo delle pratiche agricole sostenibili come l'agricoltura su piccola scala, l'agricoltura biologica, i pascoli di montagna, la gestione sostenibile delle foreste, ribadendo la necessità di accompagnare gli agricoltori che si trovano ad affrontare le ambiziose sfide in materia di clima, ambiente e benessere degli animali.

In Italia, in questa direzione, va ricordata l'approvazione della Legge 28 febbraio 2024 n. 24 che ha riconosciuto la figura dell'agricoltore come custode dell'ambiente e del territorio, nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 9 della Costituzione.

In particolare, la legge n. 24/24 è rivolta all'esercizio dell'impresa agricola, in forma individuale o collettiva, comprese le società cooperative del settore agricolo e forestali che si occupano della manutenzione del territorio e dell'assetto idraulico e idrogeologico, della conservazione e valorizzazione delle varietà colturali locali; dell'allevamento di razze animali e coltivazione di varietà vegetali locali; della conservazione e tutela delle specie vegetali e arboree monumentali; di contrastare l'abbandono dell'attività agricola, il dissesto idrogeologico e il consumo del suolo, nonché la perdita di biodiversità attraverso insetti impollinatori e la coltivazione di piante e di varietà con potenziale nettifero e pollifero.

La prospettiva del legislatore italiano reintroduce la centralità delle pratiche agricole che quando condotte in modo sostenibile rappresentano un efficace strumento per la realizzazione degli obiettivi previsti a livello europeo per la salvaguardia dell'ambiente e della biodiversità.

Tornando al testo del Regolamento, rimangono certa-

mente condivisibili gli obiettivi prefissati di recupero degli ecosistemi in cattive condizioni, ma qualche perplessità deve essere rilevata per quanto riguarda la pluralità dei piani nazionali di attuazione che pur essendo necessari per tener conto delle differenze territoriali, potrebbero rivelarsi uno strumento fragile, ostacolando il raggiungimento di quell'elevato livello armonizzazione che ha mosso il legislatore europeo a prediligere lo strumento del Regolamento in luogo della Direttiva.

Orbene, sotto tale profilo, lo strumento normativo della direttiva sarebbe stato maggiormente in sintonia e (forse) più coerente con i piani nazionali di attuazione. Nonostante il Regolamento sul ripristino della natura abbia previsto alcuni meccanismi di protezione e vigilanza degli obiettivi raggiunti, quest'ultimo è un aspetto che meriterebbe di essere valutato con più attenzione.

Per quanto riguarda il ripristino degli ecosistemi urbani, le misure indicate dal Regolamento si snodano lungo due tappe che sono a carico degli Stati membri: la prima è relativa al periodo che va dall'entrata in vigore del Regolamento al 31 dicembre 2030, e prescrive l'adozione di interventi di tutela preventiva per contrastare la perdita netta della superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani individuata dai piani di ripristino, mentre la seconda, a partire dal 1° gennaio 2031, richiede agli Stati membri di aumentare sia la superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani, sia la copertura della volta urbana arborea, fino ad arrivare a quel "livello soddisfacente", a mente dell'art. 14, par. 5<sup>24</sup>.

Da ultimo, non bisogna trascurare l'impatto che gli interventi richiesti produrranno certamente sulla disciplina in tema di caccia e pesca<sup>25</sup> e più in generale sulla proprietà terriera privata. Si tratta di problemi che

(<sup>22</sup>) Sul punto cfr. F. Albinetti, *Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli*, in *I Georgofili*, Quaderni, II, Società Editrice Fiorentina, 2023, 73 ss. che, partendo dalla riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, considera indispensabile costruire regole di destinazione del suolo e delle risorse naturali in grado di coniugare attività agricola e tutela dell'ambiente e della biodiversità.

(<sup>23</sup>) Il documento n. 15465/23 è stato presentato in vista del Consiglio "Agricoltura e Pesca del 20 novembre 2023, con il titolo: "A new role of farmers for vital and sustainable rural areas" presentando gli agricoltori come figure indispensabili per la tutela dell'ambiente e come custodi del territorio ed è stato sottoscritto da Francia, Austria, Polonia, Romania, Grecia, Finlandia e Lettonia.

(<sup>24</sup>) Cfr. N. Ferrucci, *Il regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura: una prima overview*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2024, 492-493.

(<sup>25</sup>) Per un'idea della condizionalità si vedano soprattutto le riflessioni a pag. 22.

(<sup>20</sup>) In particolare di interesse degli impollinatori.

(<sup>21</sup>) Come è noto, l'attività venatoria in Italia è regolata dalla legge n. 157/92, che rappresenta la legge quadro di disciplina di tutta la materia della caccia e tutela della fauna selvatica, ma spetta alle regioni emanare i calendari venatori con i tempi, le modalità, i luoghi e le specie cacciabili. Cfr. N. Lucifero, *La caccia e la tutela della fauna selvatica dopo la modifica dell'art. 117 della Costituzione*, in *Dopo*

sono stati demandati alla predisposizione dei piani di attuazione, perché la tutela dei diritti di proprietà è di competenza dei vari Stati membri, ma una riflessione più approfondita in merito avrebbe dovuto essere compiuta.

#### 4.- Responsabilità ambientale e Nature Restoration Law

Le norme del Regolamento sul ripristino della natura e le norme in tema di responsabilità ambientale si collocano su piani distinti, ma è inevitabile che potrebbero esistere punti di contatto, se un territorio assoggettato ad una causa di risarcimento del danno ambientale sia contestualmente preso in considerazione da un piano nazionale di ripristino<sup>26</sup>.

Orbene, fermo restando la responsabilità del soggetto danneggiante, in virtù del principio “chi inquina paga”<sup>27</sup>, rimane da capire se, in queste circostanze, i costi necessari al ripristino debbano essere interamente accollati al responsabile oppure se l’inserimento nel piano nazionale di ripristino e quindi l’applicazione della normativa del *Nature Restoration Law* (possa o) debba permettere una integrazione delle risorse finanziarie dedicate all’intervento.

Sul punto, la dottrina che ha approfondito le tecniche rimediali in tema di responsabilità del danno ambientale rileva che il costo del ripristino dovrà tener conto delle risorse da reperire in conformità alla relazione della Commissione, che dovrà essere presentata, previa consultazione degli Stati membri, al Parlamento europeo<sup>28</sup>.

Il Regolamento non introduce solamente obblighi di ripristino, ma anche obblighi di non deterioramento e per questa ragione i piani di programmazione nazionale dovrebbero raccordarsi più efficacemente con la normativa sulla responsabilità ambientale, in quanto

potrebbero verificarsi interferenze in numerose situazioni, per esempio, per i danni ambientali derivanti da cause non facilmente misurabili ovvero per i danni ambientali da eventi diversificati con scarso impatto, quando singolarmente considerati, ma significativi se cumulati tra di loro.

Un altro aspetto che merita di essere rilevato riguarda le misure di compensazione tra aree interessate dal medesimo habitat compreso nella stessa regione biogeografica, in applicazione di un criterio che è stato previsto anche dalla direttiva sulla responsabilità ambientale. Infatti, per quanto riguarda gli obblighi di non deterioramento, gli Stati membri potranno chiedere alla Commissione di considerare l’ambiente non deteriorato nel suo complesso. Così, quando si verifichi un deterioramento significativo in un’area interessata da un habitat, in assenza di alternative, si potrà eccezionalmente provvedere ad una compensazione in un’altra area interessata dal medesimo habitat compreso nella stessa regione biogeografica.

#### 5.- Conclusioni

Provando a trarre le fila dell’analisi svolta, il giudizio sull’entrata in vigore delle nuove regole è certamente da apprezzare per gli obiettivi fissati, ma ad un’attenta lettura il suo inquadramento sistematico non soddisfa pienamente.

La previsione di obiettivi generali e astratti senza un collegamento con la realtà sociale, culturale e storica dei territori può diventare un pericoloso boomerang, contribuendo a generare diffidenza verso la salvaguardia dell’ambiente che invece non può essere più trascurata.

Non vi è dubbio che il Regolamento presenta aspetti condivisibili, ma non mancano criticità, soprattutto per quanto riguarda l’impatto che alcune misure rischiano

la modifica dell’art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura, a cura di E. Rook Basile, atti del Convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Milano, Giuffrè. 2006, 189; C. De Benetti, *Il riparto di potestà legislativa tra “diritto” alla tutela della fauna selvatica ed “interesse” all’esercizio dell’attività venatoria*, in *Ricerche giuridiche*, vol. 4, num. 1, giugno 2015, 37 ss. Per quanto riguarda la pesca cfr. A Turturro, *La “pesca” nel riparto di competenze legislative tra primo e secondo regionalismo: brevi osservazioni alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 18, 2016.

<sup>(26)</sup> U. Salanitro, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della Natura (Nature Restoration Law)*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 1, 2025, 4, osserva che: «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».

<sup>(27)</sup> Si veda M. Meli, *Il principio comunitario “chi inquina paga”*, Milano, Giuffrè 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, Giappichelli, 2010, 69 ss.

<sup>(28)</sup> U. Salanitro, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della Natura (Nature Restoration Law)* cit., 5.

di avere nell'ambito del settore dell'agricoltura.

Al contrario, l'agricoltura può rappresentare una preziosa risorsa per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di salvaguardia del paesaggio naturale. In particolare, il ripristino delle zone umide e il ripristino del flusso dei fiumi, pur essendo obiettivi importanti, rischiano di diventare, aderendo pedissequamente alle previsioni del testo, misure anacronistiche, assolutamente lontane dalla conformazione specifica dei territori, con il paradosso di generare, in molte zone rurali, problemi più grandi di quelli che propongono di risolvere.

Il punto debole più grave è proprio aver dimenticato il carattere multifunzionale dell'agricoltura moderna<sup>29</sup> ed il ruolo fondamentale che essa è chiamata a svolgere per la tutela efficace dell'ambiente.

La clausola di salvaguardia che consentirebbe alle attività produttive agricole di ottenere deroghe agli stringenti obblighi previsti è molto debole, perché potrà essere invocata solo in caso di pericolo per l'approvvigionamento alimentare, ma l'agricoltura non è soltanto destinata alla produzione alimentare, perché è chiamata a svolgere anche una importante funzione nell'ambito delle produzioni agro-energetiche e della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente.

Per queste ragioni, è importante attivarsi per l'esecuzione degli aspetti più urgenti del Regolamento, rimodulando in modo più razionale quelle misure eccessi-

vamente impattanti per le produzioni agricole, ricordando il ruolo dei custodi della natura degli agricoltori, con la consapevolezza che soltanto con un dialogo costruttivo con gli agricoltori come protagonisti del cambiamento, i governi potranno raggiungere i risultati auspicati.

## ABSTRACT

*Dopo un laborioso periodo di gestazione è stato approvato il Regolamento UE 2024/1991 che impone agli Stati membri obiettivi giuridicamente vincolanti per il ripristino degli ambienti naturali. Il ripristino non riguarderà solo le aree protette, ma tutti gli ecosistemi, compresi i terreni agricoli e le aree urbane. L'autore esamina punti di forza e punti deboli del Regolamento, mettendo in risalto i costi che avrà sull'agricoltura.*

*After a laborious gestation period, EU Regulation 2024/1991 has been approved, imposing legally binding targets on Member States for the restoration of natural environments. Restoration will not only concern protected areas, but all ecosystems, including agricultural land and urban areas. The author examines the strengths and weaknesses of the Regulation, emphasizing the costs it will have on agriculture.*

□

<sup>(29)</sup> S. Carmignani, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. giu. agr. alim. amb.*, 1, 2016.