



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**



Dipartimento

**Scienze Politiche
e Sociali**



Law of natUre and huMan Ecosys
Modelling a transcultural ecolog

PRENDERSI CURA DELLA NATURA TRA VALORI, PRINCIPI, DIRITTI E DOVERI

Venerdì 23 maggio 2025 – ore 15.00-18.00

Webinar su MS TEAMS

**Andrea
Crismani**

**L'attuazione del
Regolamento UE sul
ripristino della natura
in Italia: sfide e
opportunità.**

Reg. 1991/2024- NRL-Nature Restoration Law

L'aspirazione degli uomini a vivere in un ambiente e in condizioni di vita in costante miglioramento risale senz'altro alla notte dei tempi.



“infrastruttura giuridica”

... quell'insieme strutturato di elementi che giustificano e legittimano un intervento normativo e/o amministrativo. Essa non si riduce al semplice riferimento a una norma, ma implica un'articolata costruzione che comprende materia, competenza, fonti, organizzazione, bilanciamento degli interessi e sistemi di tutela.

L'infrastruttura giuridica

... presuppone individuare

- 1. La materia
- 2. l'attribuzione e la competenza della materia;
- 3. l'infrastruttura giuridica (le fonti: principi, norme) e
- 4. l'organizzazione;
- 5. un sistema di bilanciamento degli interessi;
- 6. i sistemi di tutela.

Nuovo paradigma ambientale

Da sviluppo sostenibile a protezione sostenibile

Diventa un obbligo statale economicamente condizionato

Grava sugli Stati e a cascata, sugli enti territoriali e di gestione ambientale, ed è strumentale alla protezione e all'incremento della biodiversità, alla eliminazione e allo stoccaggio di biossido di carbonio, nonché alla produttività alimentare di lungo termine

(v. M. Ferrara, A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991), in Federalismi, 10/2024)

1. Logica strutturale

Da logica emergenziale legata all'ambiente e ai cambiamenti climatici, in favore di una logica più **strutturale**.

2. Poteri - NRL

Dal punto di vista strettamente giuridico, l'atto si fonda sull'art. 191, par. 1, TFUE, che legittima l'Unione all'esercizio della competenza concorrente in materia ambientale (art. 4, par. 2, lett. e), TFUE), secondo l'approccio intersezionale detto **One-Health**

Regolamento vs direttiva

l'attribuzione della disciplina a un regolamento rappresenta una svolta rispetto all'impostazione tradizionale, che vedeva prevalentemente nella direttiva lo strumento normativo di riferimento per la tutela degli habitat europei.

Questa novità riflette una più ampia evoluzione del diritto sovranazionale, sempre più orientato verso l'adozione di strumenti vincolanti di intensità crescente in ambito ambientale. Tale orientamento è il risultato dell'interazione tra fattori giuridici – quali l'assunzione di impegni convenzionali a livello internazionale e l'esigenza di garantirne un'attuazione omogenea e tempestiva – e dinamiche extra-giuridiche, come l'accelerazione dei cambiamenti climatici.

Questi elementi concorrono a rimodellare la costituzione materiale dell'Unione, incidendo profondamente sull'ordine delle priorità socio-economiche.

Cessione della Sovranità?

*VERA E PROPRIA SOVRANITÀ
AMBIENTALE ED ECOLOGICA
DELL'UNIONE*

GERARCHIA DI OPERAZIONI (in verticale)

(aspetto storico presupposto)

LA LACUNA

Nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 25.3.1957 **non era individuata una competenza dell'allora Comunità in materia di ambiente**, in ragione del fatto che il Trattato aveva una **finalità prettamente economica**, con il **principale obiettivo di realizzare il mercato interno**, e che le tematiche di lotta all'inquinamento nella fase di ricostruzione successiva alla seconda guerra mondiale non erano particolarmente sentite, tenendo conto che l'obiettivo prioritario era la ricostruzione economica.

Autoinvestitura della UE?

Si ha la sensazione che l'Unione europea stia progressivamente assumendo un ruolo *autoreferenziale* e centrale nella definizione delle politiche ambientali, ponendosi come soggetto legittimato a guidare e rappresentare unitariamente tali istanze.

Da questa capacità di accreditarsi quale attore nella materia ambientale può dipendere non solo il consolidamento del processo di integrazione sovranazionale, ma anche **la forza negoziale delle istituzioni europee** – in particolare della Commissione – nel quadro delle relazioni economiche e commerciali con i paesi terzi, rispetto ai quali diviene possibile avanzare pretese precise, condizionando l'accesso al mercato o la cooperazione al rispetto di standard e pratiche ambientali definite a livello europeo.

«*L'ambiente*» in cui nasce il regolamento

L'Italia ha votato **contro** l'adozione del regolamento, insieme a Ungheria, Polonia, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia, confermando le posizioni annunciate.

Il Belgio, presidente di turno del Consiglio UE, si è astenuto pur avendo sollecitato il voto prima dell'insediamento ungherese.

In Austria, il voto favorevole della ministra ha causato tensioni con il Cancelliere Nehammer, favorevole all'astensione.

contra

L'opposizione di alcuni Stati riflette soprattutto l'intento dei governi di preservare il consenso di parte dell'elettorato, in particolare durante la campagna per le elezioni europee, dove cresce la preoccupazione che le politiche ambientali UE mettano a rischio la sicurezza alimentare nazionale, già provata dal conflitto

Le critiche più forti provengono dal mondo agricolo (di base)

pro

WWF,

esponenti della società civile,

lettera sottoscritta dai ministri dell'ambiente di undici Stati membri, in cui si sottolinea la centralità dell'atto per la sicurezza alimentare europea e la lotta ai cambiamenti climatici.

🕒 This article is more than **1 year old**

Ministers mount last-ditch attempt to save EU laws on restoring nature

Representatives of 11 countries led by Ireland urge other states to help get legislation on rescuing habitats over the line



📷 The condition of habitat would be measured in part by populations of grassland butterflies.
Photograph: Gillian Pullinger/Alamy

Lettera

di Irlanda, Germania, Francia, Spagna, Lituania e Slovenia. Sulla posizione assunta cfr. Ministers mount last-ditch attempt to save EU laws on restoring nature, The Guardian, 14 May 2024.

<https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/14/ministers-mount-last-ditch-attempt-to-save-eu-laws-on-restoring-nature>

Mitigazione-bilanciamento

Le divisioni nell'opinione pubblica hanno portato a inserire nel regolamento una **clausola di salvaguardia**: la Commissione può sospendere temporaneamente le misure, fino a un anno, in caso di gravi rischi per la sicurezza alimentare dell'UE (cons. 88 e art. 27 reg.).

Interessi prevalenti

Il regolamento ammette deroghe agli obblighi di ripristino e tutela ambientale quando sussistono interessi pubblici prevalenti nello Stato attuatore. Tra questi, rientrano impianti a energia rinnovabile fuori dai siti Natura 2000 (art. 6) e esigenze di difesa o sicurezza nazionale (art. 7).

Basti pensare ai potenziali rischi strategici derivanti dal ripristino di fondali marini attraversati da cavi sottomarini essenziali per la trasmissione di dati ed energia.

La tecnica del regolamento

Affidare a un regolamento la disciplina sul ripristino della natura **rappresenta una rottura rispetto all'impostazione precedente.**

disapplicazione

Il carattere self-executing del regolamento impone la **disapplicazione delle norme statali e regionali contrastanti**, secondo l'orientamento costante della Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 170/1984, ribadito di recente con la n. 15/2024.

Ne consegue che eventuali leggi regionali volte a ridurre l'estensione delle riserve naturali saranno disapplicate per violazione dei vincoli europei, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.

attuazione

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024

Art. 18.

(Delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del 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)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) individuare nel Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica l'autorità nazionale competente designata per l'applicazione degli articoli 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 13 del regolamento (UE) 2024/1991 e nel Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste l'autorità nazionale competente designata per l'applicazione degli articoli 5, 10, 11, 12 e 13 del medesimo regolamento, definendo le rispettive competenze per gli articoli condivisi;

b) individuare le amministrazioni competenti per l'attuazione del piano nazionale di ripristino previsto dall'.....

giustiziabilità

la Corte di Giustizia ha definito la (allora) Comunità economica europea come una «**comunità di diritto**» almeno a partire dalla sentenza Les Verts (23 aprile 1986, causa C-294/83). Ne consegue che, in generale, nessun esercizio di potere pubblico può essere sottratto al controllo giudiziale.

Cons 82 reg. NRL

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, in virtù del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), **spetta agli organi giurisdizionali degli Stati membri** assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti di una persona nell'ambito del diritto dell'Unione. Inoltre, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE prevede che **gli Stati membri stabiliscano i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.**

Cons 82 NRL

L'Unione e i suoi Stati membri sono parti della convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (37) («convenzione di Aarhus»). Ai sensi della convenzione di Aarhus, gli Stati membri **devono provvedere, conformemente al pertinente ordinamento giuridico nazionale, affinché i membri del pubblico interessato abbiano accesso alla giustizia**

Ruolo della giurisprudenza

la Corte di giustizia dell'Unione europea (allora Cee), partiva dalla constatazione che «**la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità**» in grado di **limitare** la libera circolazione delle merci in quanto esigenza imperativa (C. giust., 7.2.1985, C-240/83, *Adbhu*, punto 13

▪
ripreso, dopo l'adozione dell'Atto Unico europeo, nelle sentenze C. giust., 20.9.1988, C-302/86, *Commissione c. Danimarca*, punto 8; C. giust., 2.4.1998, C-213/96, *Outokumpu*, punto 32 e la CGE ha fornito, con alcune sentenze significative, la **base giuridica per legittimare interventi settoriali in materia di lotta all'inquinamento.**

Cons. 91 – poteri sostitutivi

(IF/se) **non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri** ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in oggetto, **possono essere conseguiti meglio a livello di Unione**, quest'ultima può intervenire in base al **principio di sussidiarietà** sancito dall'articolo 5 TUE. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi **in ottemperanza al principio di proporzionalità** enunciato nello stesso articolo,

Gioco di specchi

La costruzione dello spazio comune ha visto una sorta di gioco di specchi tra mercato, politica e diritto nel quale si innesta l'»ambiente».

Il Green Deal europeo (Cons. 13 NRL)

europeo porterà a una **progressiva e profonda trasformazione dell'economia** dell'Unione e dei suoi Stati membri, che a sua volta avrà un forte impatto sull'azione esterna dell'Unione.

È importante **che l'Unione utilizzi la sua politica commerciale e la sua vasta rete di accordi commerciali per dialogare con i partner sulla protezione dell'ambiente e della biodiversità anche a livello mondiale, promuovendo nel contempo condizioni di parità.**

mercato-diritto-ambiente

la dimensione giuridica ha acquisito un ruolo determinante nel processo di integrazione europea, e **l'integrazione attraverso il mercato è diventata anche e soprattutto un'integrazione attraverso il diritto.**

- **l'integrazione europea è diventata anche un'integrazione attraverso i diritti.**

Cons. 13 NRL

Il Green Deal europeo porterà a una progressiva e **profonda trasformazione dell'economia** dell'Unione e dei suoi Stati membri, che a sua volta avrà un forte impatto sull'azione esterna dell'Unione. È importante che l'Unione utilizzi la sua **politica commerciale** e la sua vasta rete di **accordi commerciali per dialogare** con i partner sulla protezione dell'ambiente e della biodiversità anche a livello mondiale, promuovendo nel contempo condizioni di parità.

Questione finanziaria

Sembra essere stato uno dei motivi principali della posizione contraria dell'Italia

--, **però** i sensi dell'art. 192, par. 5, TFUE, fatta salva l'applicazione del principio «**chi inquina paga**», **le misure ambientali che comportano costi sproporzionati per le autorità pubbliche di uno Stato membro devono essere accompagnate da adeguate forme di sostegno finanziario**, in particolare tramite il fondo di coesione (art. 177 TFUE).

Di conseguenza, l'adozione di atti esecutivi di natura economica, basati su specifiche linee di finanziamento europee e strutturati secondo una logica condizionata, risulta non solo opportuna ma anche conforme al diritto primario dell'Unione.

Aspetto finanziario – cons. 78-81

78 - Per garantire il conseguimento degli obiettivi e l'adempimento degli obblighi di cui al presente regolamento, **è indispensabile effettuare adeguati investimenti pubblici e privati a favore del ripristino.**

81 - Per garantire l'attuazione del presente regolamento sono essenziali investimenti pubblici e **privati adeguati per le misure di ripristino della natura.**

FINANZIAMENTO NAZIONALE

– cons. 78

Gli Stati membri dovrebbero pertanto integrare nei rispettivi bilanci nazionali la spesa per gli obiettivi di **biodiversità**, anche in relazione ai costi di opportunità e di transizione derivanti dall'attuazione dei piani nazionali di ripristino, e indicare le modalità di utilizzo dei finanziamenti dell'Unione.

Finanziamento UE

- Programmi e fondi a carico bilancio UE
- V. CONS. 78 -LIFE, Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo agricolo di garanzia, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo per una transizione giusta, Orizzonte Europa, dispositivo per la ripresa e la resilienza.

FINANZIAMENTI PRIVATI - 81

Esiste una serie di iniziative dell'Unione, nazionali e private per incentivare i finanziamenti privati, come il programma InvestEU istituito dal regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio , che offre l'opportunità di mobilitare finanziamenti pubblici e privati per sostenere, tra l'altro la valorizzazione della natura e della biodiversità attraverso progetti di infrastrutture verdi e blu e il sequestro del carbonio nei suoli agricoli come modello imprenditoriale verde. Si potrebbe promuovere il finanziamento sul campo di misure di ripristino della natura attraverso finanziamenti pubblici o privati, tra cui un sostegno basato sui risultati e regimi innovativi come i sistemi di certificazione degli assorbimenti di carbonio. Anche gli investimenti privati potrebbero essere incentivati attraverso regimi di investimento pubblico, compresi strumenti finanziari, sovvenzioni e altri strumenti, purché siano rispettate le norme in materia di aiuti di Stato.

eliminare gradualmente le sovvenzioni dannose

In linea con l'impegno assunto nell'8o programma di azione per l'ambiente enunciato nella decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri devono **eliminare gradualmente le sovvenzioni dannose per l'ambiente a livello nazionale, utilizzando al meglio gli strumenti di mercato e gli strumenti di bilancio e di finanziamento verdi**, anche quelli necessari per garantire una transizione socialmente equa, e sostenendo le imprese e gli altri portatori di interessi nello sviluppo di pratiche contabili standardizzate per quanto riguarda il capitale naturale.

procedura

Gli Stati membri devono attuare un'attività programmatica e amministrativa, con il supporto tecnico dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e sotto monitoraggio UE, sia intermedio che finale.

Entro due anni, ciascuno Stato dovrà presentare alla Commissione una proposta di Piano nazionale di ripristino (PNR), con azioni da attuare fino al 2050, in linea con gli standard unionali previsti.

L'impatto pianificatorio e amministrativo del ripristino della natura

costruzione verticale Unione-Stato membro

logica complessiva non dissimile da quella che è stata richiesta agli Stati nella redazione e nell'attuazione nazionale del Next generation EU, con un comune riflesso, peraltro, sulla costituzione economica nazionale, dal momento che il regolamento determinerà l'inserzione della voce “spese per gli obiettivi di biodiversità” nel bilancio statale.

Ambito FINANZA PattoStabilitàCrescita- 2024-modello

L'intera procedura si sviluppa come un processo a base cooperativa ma fortemente vincolante, che si apre con un'interlocuzione tecnica e si chiude con un controllo politico rafforzato da parte della Commissione e del Consiglio.

Lo Stato conserva la titolarità del piano, ma la sua attuazione è sorvegliata a livello centrale, secondo logiche che combinano responsabilità nazionale e disciplina comune.

La logica

La logica sottesa alle procedure previste sia nel nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC) sia nel Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura riflette un'evoluzione importante nel modo in cui l'Unione europea concepisce l'esercizio del potere pubblico e la relazione tra livello sovranazionale e Stati membri: **non più (o non solo) imposizione unilaterale di obblighi rigidi dall'alto, ma coordinamento anticipato, co-programmazione vincolante e monitoraggio ex post con meccanismi correttivi.**

CONFRONTO

- Il confronto tra la procedura del nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC) del 2024 e quella prevista nel Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura evidenzia analogie nei meccanismi di interazione tra Stati membri e Commissione europea, pur operando in ambiti molto differenti (economico-finanziario il primo, ambientale il secondo).

1. Pianificazione nazionale con validazione sovranazionale

Entrambi i regimi prevedono che gli Stati membri presentino un piano (nel PSC, i “piani strutturali di medio termine”; nel regolamento ambientale, i “piani nazionali di ripristino”). Tali piani sono oggetto di valutazione da parte della Commissione, che può formulare raccomandazioni, richiedere adeguamenti e, nel caso del PSC, può rifiutarli se non coerenti con i criteri.

2. Obiettivi vincolanti con margini di adattamento:

Nel PSC si stabiliscono traiettorie di spesa e riduzione del debito su base personalizzata ma vincolante; analogamente, il Regolamento 2024/1991 fissa obiettivi di ripristino ambientale quantitativi e temporali (ad es. il ripristino del 30% degli habitat degradati entro il 2030), con possibilità di adattamenti nazionali motivati. Entrambi quindi utilizzano obiettivi obbligatori con margini di flessibilità formalizzati

3. Monitoraggio e reporting:

Sia nel PSC che nel regolamento sulla biodiversità è prevista una procedura dettagliata di monitoraggio periodico, basata su indicatori misurabili e comunicazioni obbligatorie verso la Commissione. Le informazioni acquisite possono attivare interventi correttivi o raccomandazioni.

4. Enfasi sulla partecipazione e la co-progettazione:

Un punto di contatto meno ovvio ma significativo è il richiamo, nel Regolamento sulla biodiversità, alla partecipazione del pubblico, delle autorità locali e degli stakeholders alla redazione dei piani nazionali. Anche il PSC, nella sua evoluzione, valorizza il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e del dialogo con le parti sociali.

5. Approccio programmatico ex ante e meccanismi ex post:

- Entrambi i modelli spostano l'enfasi dalla mera conformità a regole fisse a una logica di programmazione strategica ex ante, valutata caso per caso ma vincolante, con possibili correzioni ex post.

In sintesi

pur riguardando settori diversi, i due strumenti condividono **una filosofia di governance multilivello orientata alla responsabilizzazione degli Stati membri nella definizione degli obiettivi e nella valutazione dei risultati, sotto la supervisione tecnica e politica della Commissione europea.**

it

In Italia, il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica ha già chiarito che la redazione del piano sarà preceduta dalle fasi di consultazione e partecipazione pubblica e che il testo sarà sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica, richiesta, di consueto, per le strategie sovranazionali nell'ambito dello sviluppo sostenibile

Grazie per
l'attenzione

