

I GEORGOFILI

Quaderni
2025-I



LE PROSPETTIVE APERTE DAL REGOLAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA N. 2024/1991
SUL RIPRISTINO DELLA NATURA: LUCI E OMBRE

2 ottobre 2025

Società  Editrice Fiorentina

Con il contributo di



Copyright © 2025
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»
Anno 2025 - Serie VIII - Vol. 22 (201° dall'inizio)

ISSN 0367-4134

Direttore responsabile: Paolo Nanni

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
via Capo di Mondo, 78 - 50136 Firenze
info@sefeditrice.it - www.sefeditrice.it

ISBN 978-88-6032-840-3

Indice

NICOLETTA FERRUCCI <i>Introduzione</i>	7
NICOLETTA FERRUCCI <i>Il ripristino degli ecosistemi urbani: la lettura del giurista</i>	13
FRANCESCO FERRINI <i>Ripristino degli ecosistemi urbani alla luce della Nature Restoration Law: implicazioni, opportunità e sfide operative</i>	21
SONIA CARMIGNANI <i>Il ripristino degli ecosistemi marini</i>	29
ROBERTO DANOVARO <i>Il restauro degli ecosistemi marini</i>	35
MAURIZIO FLICK <i>Il ripristino della connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative pianure alluvionali: profili giuridici e governance del ripristino fluviale</i>	41
FEDERICO PRETI <i>Il ripristino della connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative pianure alluvionali: aspetti idrologici e idraulici</i>	53
NICOLA LUCIFERO <i>Il ripristino degli ecosistemi agricoli nel contesto della Nature Restoration Law</i>	61

ENRICO MARONE	
<i>Il ripristino degli ecosistemi agricoli</i>	73
MARIO MAURO	
<i>Il ripristino degli ecosistemi forestali nel Reg. (UE) 2024/1991</i>	83
DAVIDE TRAVAGLINI	
<i>Il ripristino degli ecosistemi forestali</i>	95
GIULIA TORRE	
<i>Il ripristino delle popolazioni di impollinatori</i>	105
BIANCA GABBRIELLI	
<i>Il ripristino delle popolazioni di impollinatori.</i>	
<i>Una lettura critica del Regolamento UE 2024/1991</i>	115
STEFANO MASINI	
<i>Conclusioni</i>	123

NICOLA LUCIFERO¹

Il ripristino degli ecosistemi agricoli nel contesto della Nature Restoration Law

¹ Accademia dei Georgofili; Università degli Studi di Firenze

I. PREMESSA

Nel contesto del reg. (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul *Ripristino della natura*, trova luogo l'art. 11 rubricato "*ripristino degli ecosistemi agricoli*", che rappresenta uno degli ecosistemi testualmente previsti dalla norma oggetto di misure di ripristino per il recupero della biodiversità e la mitigazione dei cambiamenti climatici, oltre a una maggiore sicurezza alimentare.

Ora, per meglio comprendere l'ambito di applicazione della norma occorre prendere atto che gli *ecosistemi agricoli* presentano una loro peculiarità per la quale si distinguono in modo più evidente dagli altri ecosistemi individuati agli artt. 4-13 dal regolamento: questa è dettata dal loro naturale dinamismo e dalle fonti normative che intervengono nel contesto di riferimento. Invero, dal combinato disposto dei paragrafi 1) e 3) dell'art. 3 del regolamento si coglie che l'ecosistema oggetto di ripristino è inteso quale complesso dinamico di una comunità di componenti vegetali o animali e del loro ambiente, che, interagendo tra loro, formano una unità funzionale; in tale ambito, tutt'altro che statico, si inseriscono gli interventi voluti dal legislatore e costituenti frutto di un indirizzo di politica del diritto ben precisa, che si vuole orientare verso il ripristino, con il fine precipuo di migliorarne la struttura e le funzioni, unitamente allo scopo di conservare o rafforzare la biodiversità e la resilienza degli ecosistemi. Tuttavia, se quanto detto rileva in termini generali, nel momento in cui l'ambito di riferimento è quello relativo agli ecosistemi agricoli, la complessità della fattispecie aumenta per essere destinatario – naturalmente – di una attività di impresa, per l'appunto quella agricola, che interviene sull'essere vivente, animale e vegetale e, più in generale, agisce e interagisce

con le componenti ambientali della zona, essendo legata alla biodiversità del territorio. In altri termini, volendo la norma valorizzare la dinamicità dell'ecosistema comprendendo i tipi di *habitat*, *habitat* di specie e popolazioni di specie, nel caso della fattispecie di cui all'art. 11, il rafforzamento della biodiversità degli ecosistemi agricoli deve necessariamente integrarsi con l'attività economica di impresa e, quindi, con le regole previste per l'impresa agricola (art. 2135 c.c.) e per l'esercizio della sua attività in coerenza con le politiche legislative di fonte europea a tali fini predisposte.

A tale proposito, merita puntualizzare che l'attività agricola si inserisce in un contesto disciplinare che l'Unione europea, fin dalle sue origini con il Trattato di Roma, ha voluto unitario e retto da precise finalità (art. 39 TFUE) che sono alla base della Politica agricola comune ("Pac"), espressione di un indirizzo programmatico ed operativo di medio lungo periodo. Da ciò discende la peculiarità della fattispecie sugli ecosistemi agricoli – e in modo analogo dicasi con riguardo al ripristino degli ecosistemi marini, di cui all'art. 5, per essere destinataria di una politica comune sulla pesca – in quanto essa si inserisce in un contesto che non si presenta statico, bensì dinamico, in quanto costituisce attività di impresa e di oggetto un complesso normativo di fonte nazionale ed europea, che necessariamente esige di essere coordinato con le politiche sul ripristino.

Pertanto, per un inquadramento di ordine sistematico, occorre esaminare la disciplina relativa al *ripristino degli ecosistemi agricoli* nella più ampia cornice normativa delle disposizioni dettate dal reg. (UE) 2024/1991 ed ugualmente dalle Pac, di cui ai regg. (UE) 2021/2115 e 2021/2116, per meglio cogliere il livello di integrazione delle fonti europee e misurare la ricaduta delle prime sulla Pac sul piano non solo sostanziale, ma anche procedurale in ragione dell'attività di pianificazione degli Stati membri. Dicasi questo perché il reg. (UE) 2024/1991 si inserisce in quel filone normativo tracciato dai più recenti sviluppi della politica europea e internazionale sulla tutela della biodiversità improntata ad una visione integrata e sinergica per perseguire la lotta ai cambiamenti climatici.

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO

La disamina deve muovere da alcune brevi considerazioni di carattere generale che rilevano con riferimento al reg. (UE) 2024/1991 per la tecnica legislativa adottata e la sua portata applicativa. Invero, sul piano sistematico, mi pare di poter osservare che due sono i principali strumenti di attuazione che si ricavano dal regolamento.

Rispetto ai precedenti interventi normativi del legislatore europeo, volti a tutelare la biodiversità attraverso la protezione di talune specifiche componenti ambientali (si pensi alla dir. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, *relativo alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica*, e alla dir. 2009/147/CE del parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, *concernente la conservazione degli uccelli selvatici*), l'ambito di intervento è qui rappresentato dal ripristino degli ecosistemi attraverso specifici obiettivi e obblighi di cui gli Stati membri sono i destinatari. In proposito, è quindi possibile collocare l'area di intervento normativo attraverso misure di ripristino che hanno ad oggetto non singole specie, categorie o specifici *habitat*, quanto piuttosto i singoli *ecosistemi*, distinti sulla base delle loro molteplici forme. In particolare, tali ecosistemi sembrano rispondere ad una accezione dinamica e flessibile in funzione delle singole specificità dettate dal relativo contesto – sia esso terrestre, costiero, di acqua dolce, marino, urbano, agricolo e forestale – in quanto espressione *di quel complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che interagiscono formando un'unità funzionale* (art. 3), che comprende tipi di *habitat*, *habitat* di specie e popolazioni di specie, quali ambienti definiti da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie delle fasi del suo ciclo biologico, ai sensi dall'art. 1, lett. f), dir. 92/43/CEE.

Inoltre, il legislatore europeo sembra adottare una tecnica legislativa che ricorda l'approccio della c.d. "*Ecological restoration*", in quanto si propone una ricostruzione integrale degli ecosistemi danneggiati attraverso una pianificazione pluriennale di interventi, di cui *ripristino* e *conservazione* duraturi costituiscano atti complementari rispondenti ad una logica di natura preventiva. Benché questi due interventi abbiano finalità distinte, va detto che con l'attuazione di misure volte a perseguire un'ecologia restaurativa la conservazione degli *habitat* rimane sempre subordinata al suo avvenuto ripristino. In questo modo, il ripristino esprime il fine dell'intervento legislativo, costituendone al contempo lo strumento attuativo, in quanto sottende un processo volto ad aiutare, attivamente o passivamente, la riattivazione 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, migliorando una superficie di un tipo di *habitat* affinché raggiunga un buono stato, ristabilendo la superficie di riferimento favorevole e migliorando *l'habitat* di una specie fino a portarlo a una qualità e quantità sufficienti conformemente all'art. 4, par. 1, 2 e 3, e all'art. 5, par. 1, 2 e 3, nonché conseguendo gli obiettivi e adempiendo gli obblighi di cui agli articoli da 8 a 12, nonché raggiungendo livelli soddisfacenti per gli indicatori di cui agli artt. 8-12.

Dunque, tali coordinate interpretative rilevano sul piano metodologico per porre al centro del ripristino dell'ecosistema l'attività di pianificazione da parte degli Stati membri, considerando le regole che vi trovano luogo e le relative finalità. Trattasi di una attività di pianificazione che consiste, in altri termini, nella definizione a livello degli Stati membri degli obiettivi e delle strategie necessarie per raggiungerli, implicando l'individuazione di limiti e di obblighi che si legano con le attività che vi si svolgono e, pertanto, implica una valutazione che non può prescindere da porre al centro il ruolo dell'uomo quale soggetto che agisce in agricoltura.

Nella prospettiva delineata, la citata attività di pianificazione non può prescindere dal considerare i rapporti tra ambiente e attività produttiva che, all'atto pratico, implicano di coordinare la politica ambientale, riconducibile al regolamento, con le regole che scaturiscono dalla Pac per l'agricoltura. A tale riguardo, mi pare che si possa individuare quale disposizione centrale nel raccordo tra le diverse politiche l'art. 11 TFUE, posto che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente – e, a tale riguardo, si consideri che il reg. (UE) 2024/1991 presenta una base giuridica ambientale (art. 191 TFUE) – devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

In argomento, ricordo che, ai fini interpretativi, l'art. 11 TFUE, nell'enunciare il principio di integrazione ambientale che rileva ai fini dell'attuazione del diritto europeo, prevede – anche in linea con le *Better Regulation Guidelines* del 2021 – che l'integrazione non si basi su una mera valutazione preventiva di impatto ambientale, volta a verificare le implicazioni di una misura sull'altra, in quanto integrare le esigenze ambientali significa contemperare le istanze connesse alla tutela dell'ambiente con la realizzazione degli altri obiettivi delle politiche dell'Unione europea (e quindi anche di quelli della Pac). Invero, il principio non impone di anteporre sistematicamente le necessità connesse alla protezione dell'ambiente, ma determina l'obbligo di effettuare un bilanciamento tra i vari interessi. Considerazioni queste che rilevano sul piano della formazione normativa, anche ai fini della possibile impugnazione, posto che alla Corte di giustizia è affidata la verifica del principio in esame e ugualmente della sua attuazione.

Tale principio acquisisce rilievo fondante nella definizione delle regole da attuare ai fini del ripristino degli ecosistemi agricoli. A tale riguardo, merita osservare che gli atti impugnati risultano violativi del principio di integrazione delle tutele in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Il principio si inserisce nei rapporti tra ambiente e attività produttive, rispetto al

quale la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata all'art. 41 Cost., segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva.

La stessa giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, mentre il principio di integrazione costituisce una direttiva di metodo. Pertanto, la piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle c.d. "tutele parallele" degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali, quanto piuttosto un bilanciamento degli interessi propri di ogni azione dell'Unione verificando l'impatto che questa può determinare in funzione della finalità ambientale, avendo cura di individuare la scelta più ecocompatibile tra quelle che consentono la realizzazione dell'obiettivo principale (Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167).

Questa prospettiva interpretativa mi pare centrale nel caso del ripristino degli ecosistemi agricoli, proprio in funzione del necessario coordinamento delle politiche volte a realizzare un rafforzamento della biodiversità attraverso gli atti di programmazione per il suo ripristino. Quest'ultimo, tra l'altro, deve coordinarsi necessariamente con la finalità di garantire una produzione agricola sostenibile, oltre che tenere conto dei cambiamenti climatici e delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali. Invero, la consapevolezza che l'agricoltura è sia la causa sia la vittima del degrado degli ecosistemi porta a considerare che, se da un lato essa contribuisce, attraverso alcune attività, alla produzione, anche eccessiva, di gas serra e inquinanti di varia natura, dall'altro il settore agricolo è particolarmente colpito dagli effetti del cambiamento climatico, talvolta in modo incisivo, impedendo o limitando le produzioni agricole. Su tali basi, il legislatore europeo, con il presente regolamento, delinea una prospettiva che pare voler fare convergere il rafforzamento della biodiversità agricola in linea con la salvaguardia della *food security*, come peraltro si rileva per espresso richiamo dell'art. 1, par. 1, lett. c), *ad una maggiore sicurezza alimentare*. Quindi, il riferimento agli ecosistemi porta a valutare il dinamismo dell'attività e, quindi, nella prospettiva del legislatore "ambientale", a considerare la produzione agricola non come alternativa alle regole del ripristino, quanto piuttosto quale strumento per perseguire il ripristino dell'ecosistema agricolo attraverso una attività agricola sostenibile e resiliente. Riflessioni che acquisiscono particolare rilievo con riguardo a tutte le iniziative che hanno ad oggetto una valutazione della fattispecie – sia essa legislativa

o giudiziaria – ma, altresì, con riferimento all'attività degli Stati membri nelle procedure finalizzate alla preparazione dei Piani di rispristino.

3. L'ART. 11 DEL REG. (UE) 2024/1991 SUL RIPRISTINO DEGLI ECOSISTEMI AGRICOLI

Con riferimento alla disciplina prevista dal regolamento ai fini del ripristino degli ecosistemi agricoli, l'art. 11 dispone che gli Stati membri devono attuare misure adeguate al rafforzamento della biodiversità dei sistemi agricoli, aggiuntive rispetto alle zone soggette a misure di rispristino ai sensi dell'art. 4, par. 1, 4 e 7, formulate in funzione di tre indicatori (*i.e.* indice delle farfalle comuni, *stock* di carbonio organico nei terreni minerali coltivati e la percentuale di superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata densità), di cui almeno due devono essere raggiunti da parte degli stati membri nel periodo compreso tra il 18 agosto 2024 e il 31 dicembre 2030 e, successivamente, ogni 6 mesi fino al raggiungimento dei livelli previsti dall'art. 14, par. 5. Tra le misure di rispristino da adottare, la norma pone l'obbligo agli Stati di raggiungere determinati livelli di avifauna comune negli *habitat* agricoli sulla base delle specie indicate nell'allegato V.

Tale disposizione, che apparentemente potrebbe essere ritenuta non coerente con la logica prettamente produttivistica in agricoltura, riflette invece un indice degli *habitat*, che è allo stesso tempo quantitativo e qualitativo, frutto di una valutazione integrata della biodiversità che coinvolge anche la popolazione degli uccelli comuni e diffusi sui terreni agricoli in quanto variabile rappresentativa importante per valutare lo stato degli ecosistemi agricoli.

Se le disposizioni dell'art. 11, par. 2 e 3 hanno una portata generale, il par. 4 prevede misure volte a ripristinare i suoli organici a uso agricolo che costituiscono torbiere drenate, contribuendo in questo modo a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra e ad aumentare la biodiversità. Anche in questo caso gli strumenti tecnici sono identificati in atto sulla base di indici di percentuale crescenti di anno in anno in relazione alla superficie riumidificata. La previsione si completa con la precisazione secondo cui gli obiettivi di riumidificazione non implicano un obbligo a carico degli agricoltori per i loro terreni, oppure per i proprietari dei terreni privati, per i quali rimane volontaria, fatti salvi eventuali obblighi derivanti dal diritto nazionale.

Le finalità dell'art. 11 devono a loro volta essere coordinate con le disposizioni procedurali, di cui all'art. 14, che sono alla base della preparazione dei Piani Nazionali di Ripristino ("PNR") la cui formazione è affidata al dialogo istituzionale tra Stati e Commissione. Infatti, il perseguimento degli obiettivi

da parte del legislatore europeo resta ancorata alle scelte degli Stati membri e alla loro capacità di individuare gli indici qualitativi e quantitativi per ristabilire gli *habitat* e raggiungere lo stato di conservazione soddisfacente, ancorché sottoposte al vaglio della Commissione. Scelte di natura tecnica che, peraltro, si legano temporalmente con la vigenza dei Pnr, che coprono un periodo assai lungo (fino al 2050) – pur essendo previste scadenze temporali intermedie corrispondenti agli obblighi di cui agli artt. 4-13 – e richiedono una costante attività di monitoraggio e comunicazione con la Commissione.

Vale la pena precisare che alla base della PNR vi deve essere, da parte degli Stati membri, una attività di pianificazione, mediante il monitoraggio e le ricerche preliminari, per conseguire gli obiettivi previsti con riferimento all'ecosistema per il ripristino della natura, e che impone agli Stati membri di favorire in modo attivo, scientificamente orientato e progressivo, l'integrità dei siti a vocazione naturalistica, stabilendo una contestuale preclusione verso ogni forma di operazione di tipo regressivo. In particolare, gli Stati sono tenuti ad attuare un'attività di natura programmatica e amministrativa – con il supporto anche dell'Agenzia europea dell'ambiente – e sotto il monitoraggio costante della Commissione europea, circa i progressi compiuti e l'adempimento degli obblighi previsti dalle norme.

La definizione delle regole che sono alla base del PNR è rimessa, a livello istituzionale, al dialogo tra Stato membro e Commissione – affidando al primo la redazione della proposta e al secondo la verifica e l'approvazione del Piano, oltre che al successivo controllo della sua esecuzione – non solo nella fase della sua presentazione (art. 16) e della sua valutazione (art. 17) ai fini della conformità del *Piano* all'art. 15 con riguardo ai contenuti, dell'adeguatezza rispetto al conseguimento degli obiettivi e dell'adempimento degli obblighi di cui agli artt. 4-13, nonché del monitoraggio (art. 20). In particolare, è previsto che entro i successivi due anni gli Stati membri sono tenuti a predisporre il proprio PNR, che dovrà contenere le azioni da porre in essere entro la fine del giugno 2050, in modo coerente con gli *standard* qualitativi e quantitativi previsti a livello europeo e contenendo gli elementi di cui al par. 3 e quanto prescritto ai sensi dei par. 4 e 5 dell'art. 15, secondo le formalità previste dal par. 7 della medesima disposizione normativa. Il progetto del Pnr dovrà quindi essere presentato alla Commissione (art. 16) e sottoposto a una valutazione da parte della medesima Istituzione circa la sua conformità alle previsioni dell'art. 15 e all'adeguatezza rispetto al conseguimento degli obiettivi e all'adempimento degli obblighi di cui agli artt. 4-13.

A tale ultimo riguardo giova considerare come il coordinamento tra lo Stato membro e le Istituzioni europee rilevi non solo sotto il profilo programmatico – che, a livello interno, si traduce inevitabilmente in una attività che

coinvolge le Regioni nel processo di predisposizione dei PNR – ma anche negli atti interni a precettività immediata. Da qui sorge la considerazione che il reg. (UE) 2024/1991 adotta principi e regole che vanno ad incidere in modo significativo sulla disciplina interna, potendo alimentare anche antinomie normative tra il diritto europeo e le norme interne inerenti, ad esempio, al consumo del suolo. In altri termini, se da un lato il regolamento non permette ad eventuali leggi regionali finalizzate a ridefinire in senso riduttivo le aree di attuazione normativa, poiché risultano in contrasto con i vincoli europei ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost., allo stesso tempo il legislatore, nazionale e regionale, secondo il riparto delle competenze *ex art. 117 Cost.*, è chiamato a una revisione di talune disposizioni normative direttamente o indirettamente interessate dall'entrata in vigore del regolamento.

4. IL RISPRISTINO DEGLI ECOSISTEMI E LE NORME DELLA PAC

Nella prospettiva del bilanciamento degli interessi da tenersi in conto ai fini della preparazione del PNR, dovranno essere considerate le finalità della Pac e le sue disposizioni attuative. Invero, viene riconosciuta ampia discrezionalità agli Stati circa la possibilità di individuare sinergie con l'agricoltura e la silvicoltura, individuando, in particolare, le pratiche agricole e forestali esistenti che contribuiscano fattivamente agli obiettivi del reg. (UE) 2024/1991 (art. 14, par. 10); peraltro, l'attuazione delle misure di ripristino non hanno impatti sotto il profilo finanziario sulla Pac, in quanto non comportano l'obbligo per gli Stati di riprogrammare eventuali finanziamenti nell'ambito della Pac, o della Politica comune della pesca ("Pcp") o di altri strumenti o programmi di finanziamento per l'agricoltura o la pesca. Gli Stati, tuttavia, possono promuovere l'impiego di regimi di sostegno privati o pubblici a vantaggio dei portatori di interessi che attuano le misure di ripristino di cui agli art. da 4 a 12, compresi gestori e proprietari di terreni, agricoltori, silvicoltori e pescatori.

Dal combinato disposto degli artt. 14, par. 14, lett. h), e 15, par. 5, del reg. (UE) 2024/1991 è possibile altresì rilevare che il legislatore invita gli Stati membri ad individuare le pratiche agricole ed in particolare i piani strategici elaborati in conformità del reg. (UE) 2021/2115, in quanto contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi di ripristino. Trattasi di un'interazione tra le misure da adottare ai fini del PNR e alle misure già adottate nell'ambito della Pac, di cui gli Stati membri devono essere non solo edotti, ma di cui devono tenere conto per non creare contraddizioni di natura applicativa e che potrebbe determinare implicazioni negative sul processo di ripristino. In questi termini, si ritiene corretto il richiamo da parte del regolamento alle disposi-

zioni della Pac, e in particolare ai piani strategici adottati dagli Stati membri, in considerazione della coerenza delle misure del ripristino con la politica agricola.

In questo contesto, il dinamismo degli ecosistemi agricoli esige di considerare, ai fini della preparazione dei Piani, le norme della Pac, per la valenza strategica e programmatica che questa assume circa le modalità dell'attività agricola, unitamente agli strumenti previsti per perseguire le finalità del regolamento degli ecosistemi nel contesto di una disciplina prettamente di matrice ambientale. Una interazione tra i due ambiti disciplinari che, nelle rispettive pianificazioni, esigono un coordinamento ai fini dell'efficacia degli strumenti attuativi.

Da un lato, vi è il riferimento alla necessità di arginare la perdita di biodiversità, dall'altro si evidenzia l'adozione di strumenti giuridici, che permettono agli Stati membri di conseguire l'obiettivo specifico di arrestare e di invertire il processo di perdita di biodiversità attraverso il miglioramento dei servizi ecosistemici e la preservazione degli *habitat* e dei paesaggi. Considerazione questa che viene fatta avendo cura di ricordare che, nel contesto della Pac, sono da tempo oramai presenti strumenti giuridici a forte valenza ambientale, che pongono l'attenzione anche alla «*protezione della biodiversità e alla conservazione e al ripristino degli habitat*» – in precedenza il *greening*, ora i Regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali [i c.d. “ecoschemi” di cui all'art. 31 reg. (UE) 2021/2115] e, nella proposta della Commissione del 16 luglio 2025 attualmente in discussione in seno alle Istituzioni europee le “azioni agroambientali e per il clima” quali azioni da porre in essere nella prospettiva della *gestione responsabile delle aziende agricole*.

Ciò che tuttavia qui rileva, di fronte a una pluralità di interventi normativi costituenti espressione di politiche diverse, sia nei loro presupposti ma anche nei loro obiettivi, è senz'altro il ruolo assegnato agli Stati nella pianificazione degli strumenti attuativi da sottoporre alla Commissione, che dovranno necessariamente considerare le diverse misure – in un senso e nell'altro – con il fine di evitare misure confliggenti oppure sovrapposizioni di strumenti che perseguono fini diversi. In altri termini, dal momento che il legislatore adotta una procedura di formazione del PNR e dei piani strategici della Pac [art. 104 reg. (UE) 2021/2115] simili sul piano del dialogo istituzionale tra Stato membro e Commissione, diviene centrale la capacità dello Stato di coordinare le diverse finalità in una prospettiva di medio-lungo periodo. Su questo punto si insidiano non poche riserve se si considerano i tempi e i cambiamenti repentini che sono alla base della Pac che condizionano il settore agricolo, che quindi mal si conciliano con pianificazioni di lungo periodo caratterizzate da una visione prospettica di lungo periodo e dalla stabilità delle relative regole.

5. CONCLUSIONI

Nel voler trarre alcune brevi conclusioni, mi pare di poter osservare che, per quanto l'enunciato del regolamento sia chiaro nell'individuare gli obiettivi da perseguire tramite il ripristino degli ecosistemi per rafforzare la biodiversità, alcuni dubbi restano sul piano delle procedure pianificatorie e degli strumenti giuridici da adottare.

Da una prospettiva di ordine sistematico, mi pare di poter osservare che, sul piano dei *soggetti* destinatari degli obblighi e delle *responsabilità* riferite ai procedimenti di natura amministrativa di pianificazione e monitoraggio sopra indicati, il regolamento individua gli Stati membri come soggetti "obbligati" al rispetto dei termini evidenziati, al fine di dare attuazione al ripristino degli ecosistemi attraverso la predisposizione del PNR e le attività propedeutiche di pianificazione. Sennonché, seppur indirettamente, tali "obblighi" attuativi coinvolgono gli attori, pubblici o privati, che operano a vario titolo sul territorio in quanto imprenditori o proprietari dei fondi agricoli.

Così dicendo, i PNR, una volta valutati positivamente dalla Commissione, ai sensi dell'art. 17 reg. (UE) 2024/1991, determinano obbligazioni che ricadono anche sui privati proprio in funzione delle finalità del ripristino. In altri termini, la tutela preventiva si attua in forza delle obbligazioni che gli Stati membri sono obbligati a mettere in atto per evitare il deterioramento del sito e che coinvolgono i soggetti che vi agiscono.

Mi pare, sulla base di quanto detto, che il tema del ripristino degli ecosistemi agricoli rifletta una tecnica legislativa che deve essere inquadrata attraverso l'esame di un pluralismo di fonti ed esprime la complessità dell'interazione di un quadro normativo che si articola tra i *target* e le finalità previste secondo i termini temporali. In questo contesto, tuttavia, deve essere rimarcato come nel perseguimento dei fini indicati dal legislatore la figura del "soggetto" – che nel caso di specie si qualifica nell'imprenditore agricolo – resti allo stato ai margini della regolazione del ripristino della biodiversità. Considerazione che acquisisce valenza maggiore nel caso del ripristino degli ecosistemi agricoli in funzione dell'attività dell'imprenditore agricolo che opera nel contesto degli ecosistemi agricoli. Vero è che questo regolamento si pone a livello generale e coinvolge gli Stati nell'attuazione dei PNR, ma allo stesso tempo mi pare opportuno sottolineare quella critica che, peraltro, attraversa diversi settori del diritto, relativa alla collocazione del soggetto nel sistema giuridico segnato dalla sostenibilità, e più in generale le questioni ambientali. Non voglio alimentare discussioni circa l'antropocentrismo, ma mettere in luce come certi obiettivi risulteranno perseguibili se si mette il soggetto che agisce e interagisce sul territorio nelle condizioni di poter perseguire l'obiettivo. Considerazione che, all'atto pratico, è fondante

ai fini dell'effettività della norma. Questo ovviamente diviene centrale nel caso degli ecosistemi agricoli in funzione dell'attività primaria che ivi si svolge. Il soggetto rappresenta la figura centrale che vi opera e agisce, la cui attività deve essere intesa non come alternativa, ma come strumentale al perseguimento delle finalità del regolamento e quindi alla salvaguardia della biodiversità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- E. CISCATO (2025): *Il carattere transfrontaliero del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, «Riv. giur. amb.», p. 1105.
- N. FERRUCCI (2023): *Riflettendo sulla biodiversità*, «Riv. giur. amb.», fasc. 2, 13.
- N. FERRUCCI (2024): *Il regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura: una prima overview*, in *Dir. agroalim.*, p. 477.
- N. LUCIFERO (2025): *Ripristino degli ecosistemi agricoli*, in S. Masini (a cura di) *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, Bari, p. 131.
- E. MEZZACAPO (2024): *La Nature Restoration Law: analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari*, «Riv. giur. amb.», 1, p. 578.
- U. SALANITRO (2015): *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, «Riv. giur. AmbienteDiritto.it», fasc. 1, 4.

RIASSUNTO

Nel contesto del reg. (UE) 2024/1991 il “ripristino degli ecosistemi agricoli” rappresenta una delle aree di intervento individuate dal legislatore europeo per perseguire l'ambizioso fine del recupero della biodiversità e della resilienza della natura in tutto il territorio europeo, mediante la previsione di obiettivi e obblighi volti anche a contribuire, a mitigare e a ridurre i cambiamenti climatici in atto. Tra i diversi ecosistemi individuati dal citato regolamento, quelli agricoli presentano una complessità per certi versi maggiore in ragione del loro dinamismo, in quanto il fine del rafforzamento della loro biodiversità deve coordinarsi necessariamente con quello di garantire una produzione agricola sostenibile, oltre che tenere conto dei cambiamenti climatici e delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali. In altri termini, a differenza di altri ecosistemi previsti dal regolamento, quelli agricoli richiedono la previsione di misure di ripristino che trovano luogo in un contesto segnato anche, e da tempo, dalle finalità e dalle regole che sono proprie della politica agricola comune (“Pac”) che affonda le sue radici del TFUE. Più in particolare, l'ampia portata del regolamento e il diverso paradigma adottato da ultimo dal legislatore sposta l'attenzione su un duplice ordine di profili: quello istituzionale, che rimanda al ruolo assegnato agli Stati membri e al dialogo con la Commissione, e quello giuridico in funzione delle regole attuative e degli obiettivi indicati, mettendo in luce nuovi “soggetti” destinatari degli obblighi e “responsabilità” che sono riferite ai procedimenti di natura amministrativa di pianificazione e di monitoraggio da attuarsi, nei termini temporali previsti e secondo i criteri indicati dal regolamento, nella prospettiva del ripristino della natura.

ABSTRACT

Under Regulation (EU) 2024/1991 “agricultural ecosystem restoration” represents one of the areas of intervention identified by the European legislator to pursue the ambitious goal of restoring biodiversity and the resilience of nature throughout Europe, through the establishment of objectives and obligations aimed at contributing to mitigating and reducing ongoing climate change.

Among the various ecosystems identified by the aforementioned regulation, agricultural ecosystems are in some ways more complex due to their dynamism, as the goal of enhancing their biodiversity must necessarily be coordinated with that of ensuring sustainable agricultural production, as well as considering climate change and the social and economic needs of rural areas. In other words, unlike other ecosystems covered by the regulation, agricultural ecosystems require restoration measures that must also be implemented within a context governed by the objectives and rules of the Common Agricultural Policy (“CAP”). More specifically, the broad scope and different paradigm shift the focus to two aspects: the institutional one, which refers to the role assigned to the Member States and the dialogue with the Commission, and the legal one, based on the implementing rules in accordance with the stated objectives. This highlights the new “subjects”, to which the obligations apply, and the “responsibilities”, that refer to the administrative planning and monitoring procedures to be implemented, within the established timeframes and according to the indicated criteria, with a view to nature restoration.