

GIOVANNI PROVVISIERO*

Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri**

ABSTRACT (EN): The essay examines the Nature Restoration Law and its effects on the systems of the Member States. It highlights issues related to the legal basis adopted, with regard to the objectives pursued and the approximation of legislations. The article also addresses the effects that the restoration framework has at the domestic level of the Member States (and specifically in Italy), in relation to the impact on the distribution of competences between the State and the Regions, as well as the regime of derogations, including in cases of urgency.

ABSTRACT (IT): Il contributo è dedicato alla disciplina del regolamento sul ripristino della natura e ai suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri. In esso si pongono in luce questioni relative alla base giuridica adottata, con riguardo agli obiettivi perseguiti e al ravvicinamento delle legislazioni. L'articolo tratta, inoltre, degli effetti che la disciplina sul ripristino spiega sul piano interno degli Stati membri (e, segnatamente, dell'Italia), in relazione all'impatto sul riparto della competenza tra lo Stato e le Regioni e il regime delle deroghe, anche in casi di urgenza.

SOMMARIO: 1. Il regolamento (UE) n. 2024/1991: obiettivi, contenuti e metodo. – 2. La base giuridica: l'art. 192, par. 1, TFUE. – 2.1. *Segue*: l'art. 192, par. 2, TFUE. – 3. Ripristino della natura e armonizzazione delle legislazioni. – 4. Gli effetti del regolamento sugli ordinamenti degli Stati membri e il riparto della competenza tra lo Stato e gli enti territoriali – 5. La valutazione ambientale strategica e il Piano nazionale di ripristino. – 6. Il regime delle deroghe: urgenza e obblighi di ripristino. – 7. Conclusioni.

1. Il regolamento (UE) n. 2024/1991: obiettivi, contenuti e metodo

Il 17 giugno 2024, dopo un lungo e tormentato procedimento legislativo¹, il Consiglio europeo ha adottato in via definitiva il regolamento (UE) n. 2024/1991 sul c.d. ripristino della natura (*Nature Restoration Law*). Si tratta del primo atto normativo europeo con il quale l'Unione non si è limitata a recare interventi finalizzati alla *conservazione* delle aree naturali², ma

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso rientra nelle attività di ricerca del Corso di laurea in Diritto dell'ambiente e dell'energia (Sede di Lanciano) dell'Università degli Studi di Teramo; esso è stato realizzato nell'ambito di un soggiorno di studio tenutosi presso la Staatsbibliothek di Berlino.

¹ Con riguardo al travagliato procedimento legislativo di adozione del regolamento UE v. L. BODENBENDER, *Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur – Ein Überblick*, in *Natur und Recht*, n. 46, 2024, pp. 526-527.

² Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea del 17 giugno 2024; assume una posizione più cauta L. BODENBENDER, *Die EU-Verordnung*, cit., p. 525, il quale ritiene che il ripristino degli ecosistemi come obiettivo giuridico fosse già presente sia nel diritto europeo, sia nel diritto ambientale tedesco, già a partire dagli anni Novanta con la direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva Habitat) e che, entro questa prospettiva la *Nature Restoration Law* abbia solo meglio chiarito gli obiettivi di quest'ultima normativa.

ha introdotto misure volte a ristabilire lo *status quo ante* (in precedenza perduto) degli “ambienti interessati”³: *ripristinare*, infatti, non vuol dire *conservare*, e cioè mantenere un sito naturale in determinate condizioni⁴.

L'utilizzo del termine *ripristino* desta, tuttavia, non poche perplessità, giacché, come si è dimostrato, difficilmente sarebbe possibile ripristinare in modo reale (e integralmente) gli “ambienti” allo stato originario, e ciò a causa di almeno tre motivi: il carattere dinamico della natura, l'attività antropica e il progressivo avanzare dei cambiamenti climatici, che modificano irreversibilmente taluni ecosistemi⁵. Per questa ragione, il Comitato economico e sociale europeo ha ritenuto più opportuno utilizzare il sostantivo «riabilitazione», in quanto l'azione degli Stati membri dovrebbe essere funzionale al *solo* recupero di determinate funzioni ecologiche e non già a ripristinare allo stato originario gli ambienti oggetto di disciplina⁶. Non si tratta, comunque, solo di un problema di carattere linguistico, dal momento che la questione involge anche il piano dei contenuti del regolamento: nella prospettiva della «riabilitazione» – di cui discorre il Comitato – il regolamento non si proporrebbe, in realtà, di dettare una disciplina delle misure di «rinaturalizzazione» degli ambienti interessati, bensì di recare misure di ripristino di determinati *servizi ecosistemici*, e cioè dei benefici (diretti e indiretti) che la natura genera in favore dell'uomo⁷. In questo senso, l'obiettivo ultimo della normativa europea non sarebbe dato dalla tutela dell'ambiente *lato sensu*, ma dalla tutela dell'ambiente nella prospettiva dello sviluppo sostenibile (e multifunzionale) delle aree naturali, alla luce delle attività economiche che insistono sulle medesime⁸. È in questa accezione che – nonostante il linguaggio utilizzato dal legislatore europeo – deve intendersi la locuzione «ripristino della natura».

³ In questo senso v. N. HOECK, *A critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n.5, 2022, p. 321; sul significato (giuridico) di «ecological restoration» v. A. MENDES, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, L. BADOZ, L. SLOBODIAN, J. E. RABAÇA, *Towards a legal definition of ecological restoration: Reviewing international, European and Member States' case law*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2022, p. 4 ss. Sul punto v. anche Corte int. giust., sent. 16 dicembre 2015, *Nicaragua c. Costa Rica*, p.ti 51 e 226; *contra* N. GABELLIERI, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografico-storica?*, in *Rivista geografica italiana*, n. 4, 2024, pp. 72-73, il quale ritiene che il termine *ripristino* sia da intendersi nel senso di mera azione migliorativa; se così fosse, non si comprenderebbe quale la *ratio* che ha spinto il legislatore ad intervenire ad integrazione di una normativa in materia di conservazione rivelatasi fallimentare; piuttosto, sembrerebbe che il legislatore europeo abbia voluto innalzare gli *standard* di tutela ritenendo necessario un intervento di rinaturalizzazione, e non già di mera conservazione delle aree naturali.

⁴ N. HOECK, *A critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration*, cit., p. 321, ritiene che la differenza semantica tra i due termini sia rilevante in quanto colmerebbe la scarsa disciplina in materia di ripristino ambientale recata dalla direttiva Habitat; analogamente N. C. MIRON, L. CASHMAN, *European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2024, pp. 2 e 15, sostengono che la direttiva Habitat e la direttiva 2009/147/CE (c.d. direttiva Uccelli) formerebbero «*the bedrock of the EU's nature conservation policy*» lasciando oscuro ciò che riguarda più propriamente il ripristino: aspetto che avrebbe trovato una sua chiarificazione solamente con la *Nature Restoration Law*.

⁵ Parere 2023/C 140/08 del Comitato economico e sociale europeo, p.to 1.4.

⁶ In questo senso v. anche E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 4, 2024, p. 1125.

⁷ Sul punto v. il *Report of the Millennium Ecosystem Assessment* del 2005, il *Report dell'European Parliamentary Research Service* del 2015 e il Glossario dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

⁸ Parere 2023/C 140/08 del Comitato economico e sociale europeo, cit.

I profili di novità del regolamento (e di discontinuità della normativa recata rispetto a quella precedente) sono molteplici: sia con riguardo agli obiettivi, sia in relazione all'oggetto della disciplina e al metodo seguito.

Dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, il regolamento finisce per inserirsi nel pacchetto delle riforme previste dal *Green Deal*⁹ e, in particolare, in quella della *Strategia europea sulla biodiversità per il 2030*¹⁰; a ciò si aggiunga, che il ripristino costituisce anche un obiettivo primario del diritto internazionale, che ha trovato formalizzazione attraverso l'*Accordo di Kunming/Montreal – Global Diversity Framework*¹¹. Più specificamente, è possibile sostenere che il regolamento persegua, oltre a obiettivi di carattere generale e di carattere specifico (di cui si dirà più oltre), obiettivi di natura *qualitativa* e *quantitativa*. I primi – che si ricollegano agli atti appena citati – hanno riguardo: 1) al recupero durevole della biodiversità attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati; 2) alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, nonché alla neutralità in termini di degrado del suolo; 3) al raggiungimento di una maggiore sicurezza alimentare; 4) all'adempimento degli obblighi internazionali dell'Unione¹². Si tratta, come si vede, di obiettivi di natura eterogenea, che si ricollegano al carattere multidimensionale dell'ambiente, e cioè ad un "valore" avente per definizione natura poliedrica, connesso com'è ai problemi del cambiamento climatico, della tutela del suolo e della sicurezza alimentare¹³.

Quanto agli obiettivi *quantitativi*, il regolamento fissa percentuali precise e scadenze temporali per il raggiungimento degli obiettivi di ripristino¹⁴.

In relazione all'oggetto della disciplina, e proprio in ragione del carattere multidimensionale dell'ambiente, il regolamento interviene su molteplici profili e, segnatamente: sugli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce (art. 4); sugli ecosistemi marini (art. 5); sull'energia da fonti rinnovabili (art. 6); sulla difesa nazionale (art. 7); sugli ecosistemi urbani (art. 8); sulla connettività naturale dei fiumi e sulle funzioni naturali delle pianure alluvionali (art. 9); sulle popolazioni di impollinatori (art. 10); sugli ecosistemi agricoli (art. 11); sugli ecosistemi forestali (art. 12).

Si tratta, come si vede, di più "oggetti", che, di per sé considerati, sarebbero, invero, da ricondurre alla disciplina propria di ciascuna politica di riferimento (es. la conservazione delle risorse biologiche del mare, l'agricoltura e la pesca, l'energia, la sicurezza, la sanità pubblica, la salute umana, ecc.) e che, per questa ragione, implicherebbero l'esercizio di un certo tipo di competenza: talvolta quella esclusiva dell'Unione, talaltra quella concorrente o quella di

⁹ Regolamento (UE) n. 2024/1991, cons. 2; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2025, pp. 2 ss.

¹⁰ Numerosi i riferimenti alla *nature restoration* nella Strategia europea sulla biodiversità per il 2030; detta Strategia rientra all'interno del *Green Deal* europeo dell'11 dicembre 2019.

¹¹ Accordo Kunming-Montreal *Global Biodiversity Framework*.

¹² Art. 1, par. 1, lett. a), b), c), d), reg. UE 2024/1991; con riguardo agli obiettivi di detto regolamento v. E. LEES, O.W. PEDERSON, *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2025, pp. 3-9.

¹³ D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 56, 2024, p. 2.

¹⁴ Discorre di modello di «*performance misto*» M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2024, p. 118; ritiene che il ripristino abbia una «funzione prettamente gestionale della biodiversità» U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità*, cit., p. 4.

sostegno. Nonostante ciò, la base giuridica che il regolamento individua è quello della politica ambientale dell'Unione (art. 192, par. 1, TFUE): in ragione del carattere trasversale (e del principio di integrazione sancito dall'art. 11 TFUE), essa finisce per lambire *orizzontalmente* tutte le politiche che si sono appena citate¹⁵. Per conseguenza, e in questo senso il regolamento sul ripristino della natura lo sta a provare, mentre agli esordi del processo di integrazione europea la tutela dell'ambiente era strumentale al perseguimento degli (altri) obiettivi fissati dal Trattato e servente alla realizzazione delle altre politiche, oggi può dirsi che siano tutte le altre (o comunque la maggior parte delle) politiche disciplinate dal Trattato ad essere strumentali alla tutela dell'ambiente¹⁶.

La pluralità degli obiettivi e la multidimensionalità dell'oggetto da tutelare, invero, hanno finito per obbligare il legislatore ad adottare un metodo c.d. *integrato*. L'approccio prescelto si è concretato nell'individuazione (e nella disciplina) di tutti i singoli fattori che compongono il *sistema ambientale europeo*¹⁷. Entro questa prospettiva, sembrerebbero muoversi il regolamento e i suoi sette allegati quando disciplinano la varietà di ecosistemi sopraccitati; o, anche, quando individuano tutti i gruppi di habitat e le relative specie. In sintesi, la disciplina integrata che risulta sembrerebbe chiara espressione del c.d. principio dello sviluppo sostenibile, che imporrebbe un approccio olistico capace di tenere insieme le tre dimensioni: sociale, economica ed ambientale.

2. La base giuridica: l'art. 192, par. 1, TFUE

La base giuridica del regolamento sul ripristino della natura è data dall'art. 192, par. 1, TFUE: esso prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio deliberino mediante la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle Regioni, sulle azioni che hanno ad oggetto gli obiettivi di politica ambientale dell'Unione (art. 191 TFUE).

¹⁵ M. KOTZUR, *Art. 3 AEUV*, in R. GEIGER, D.E. KHAN, M. KOTZUR, L. KIRCHMAIR (a cura di), *EUV. AEUV. Kommentar*, 7. Aufl., C.H. Beck, München, 2023, p. 243: «Ihre Struktur [die Umweltpolitik] als typische Querschnittsaufgabe, die alle übrigen Politikbereiche mit erfasst, legt geteilte Kompetenzen nahe»; sull'evoluzione della politica ambientale v. E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 527 ss.

¹⁶ Ritiene che la tutela dell'ambiente si erga a «esigenza imperativa di carattere generale» dell'Unione E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, *op. ult. cit.*, p. 545; sulla necessità di un bilanciamento di interessi nel caso di applicazione del principio di integrazione v. F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE*, n. sp-2, 2023, p. 45.

¹⁷ Per *sistema ambientale* si intende la «rappresentazione spaziale dell'ecosistema»: esso sarebbe composto da diversi processi collegati alla diversità biologica: in questo senso A. FARINA, *Sistemi ambientali e loro componenti ecologiche*, in *Frontiere della vita*, Treccani online, 1999; C. CALLIES, *Art. 192 AEUV*, in C. CALLIES, M. RUFFERT (a cura di), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 6. Aufl., C.H. Beck, München, 2022, p. 1881, ritiene che l'approccio integrato debba tener conto di tutti i fattori ambientali e delle loro interazioni.

Sotto il profilo procedurale, il termine «azioni» è da interpretarsi in *sensu lato*, giacché per la realizzazione degli obiettivi l'Unione può procedere sia con gli atti di cui all'art. 288 TFUE¹⁸, sia con strumenti politici quali risoluzioni e comunicazioni e finanche ricorrendo al c.d. metodo di coordinamento aperto per fissare ulteriori obiettivi politici di natura quantitativa¹⁹.

Sotto il profilo dei contenuti, l'art. 192 TFUE (ed anche l'art. 191 TFUE) trova applicazione ogni qualvolta vi siano misure volte a proteggere l'ambiente. In altre parole, per comprendere se un'azione sia ricompresa nell'alveo della base giuridica di cui sopra, occorre vedere se essa sia strumentale al raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale²⁰: non conta l'oggetto in sé, ma lo scopo della misura²¹. Se così fosse, potrebbe pacificamente concludersi che nessuna politica resti esclusa a priori dall'ambito di applicazione di tali disposizioni²².

Aver preso le mosse da tale base giuridica solleverebbe almeno due questioni: 1) se la disciplina *integrata* risponda unicamente ad obiettivi di carattere ambientale oppure se essa non persegua anche obiettivi ulteriori (relativi, cioè, ad altre politiche dell'Unione); 2) se, in questa evenienza, il perseguimento di obiettivi ulteriori non debba concretarsi nell'adozione di misure soggette al procedimento speciale previsto dall'art. 192, par. 2, TFUE.

In relazione alla prima questione, le soluzioni prospettabili sembrerebbero essere due: o deve ritenersi che la disciplina *integrata* sia conseguenza del fatto che l'ambiente è *anche* un *principio* destinato a integrare tutte le politiche europee (art. 11 TFUE) oppure deve concludersi che, nonostante nel regolamento non se ne faccia menzione, tale disciplina resti giustificata, nei fatti, attraverso il ricorso alla clausola di flessibilità (art. 352 TFUE).

La prima soluzione sarebbe, invero, da escludere, in quanto il principio di integrazione opera solo a condizione che la disciplina da adottare non abbia ad oggetto la politica ambientale. Ciò lo si ricava dalla *ratio* dello stesso art. 11 TFUE, ove il principio risulta connesso con la «definizione e attuazione delle politiche e azioni dell'Unione», e cioè con politiche diverse da quella ambientale: riferire l'operatività del principio anche alla politica ambientale sarebbe del tutto pleonastico. In altri termini, il principio di integrazione esplicherebbe i propri effetti in un'unica direzione: dall'ambiente verso tutte le altre politiche europee (e non il contrario).

Per quanto concerne la seconda soluzione, al di là della circostanza che il regolamento non faccia riferimento alla clausola di flessibilità, il problema sarebbe dato dal fatto che l'adozione

¹⁸ Art. 288, par. 1, TFUE: «Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri».

¹⁹ C. CALLIES, *Art. 192 AEUV*, cit., pp. 1879-1880; S. BREIER, *Art. 192*, in C.O. LENZ, K.D. BORCHARDT (a cura di), *EU-Vertrage Kommentar*, 6. Aufl., Bundesanzeiger Verlag, Köln-Wien, 2012, pp. 2250-2251; sul metodo di coordinamento aperto v. M.W. BAUER, R. KNOLL, *Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nn. 1-2, 2003, pp. 33 ss.; S. BARONCELLI, O. FARKAS, *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2008, pp. 4 ss.

²⁰ S. HASSELHAUS, *Art. 192 AEUV*, in M. PECHSTEIN, C. NOWAK, U. HÄDE (a cura di), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC, und AEUV*, Tübingen, 2. Aufl., Mohr Siebeck, 2023, p. 1458.

²¹ *Ibidem*.

²² A. EPINEY, *Umweltrecht der Europäische Union*, Nomos, Baden-Baden, 2019, p. 106.

del regolamento non abbia soddisfatto le condizioni che il ricorso a detta clausola imporrebbe²³. Esso, infatti, risulta essere stato adottato non all'unanimità del Consiglio, come il Trattato imporrebbe²⁴.

Quello che forse può dirsi è che l'approccio *integrato* – e dunque la legittimità della sua disciplina – si giustifica alla luce degli obiettivi posti dall'art. 3 TUE: l'Unione instaura sì un mercato interno, ma la realizzazione del mercato è collegata allo sviluppo sostenibile dell'Europa e ad un elevato livello di tutela dell'ambiente. Da questo punto di vista, il rapporto tra mercato e ambiente si pone in modo, per così dire, “rovesciato” rispetto a quanto accadeva in passato, quando l'ambiente era solo servente al funzionamento del mercato. Qui, invece, la tutela dell'ambiente – ed anzi la garanzia del suo elevato livello di tutela – finisce per conformare le dinamiche del mercato, e cioè per imprimere ad esso una precisa direzione di marcia.

2.1. Segue: l'art. 192, par. 2, TFUE

L'approccio integrato alla “materia” – che, come si è detto, resterebbe giustificato in ragione degli obiettivi posti dal TUE – solleva, però, una questione non secondaria, e cioè se il perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto quello della mera tutela dell'ambiente non sconti l'adozione di misure soggette al procedimento speciale previsto dall'art. 192, par. 2, TFUE. In altri termini, la disciplina recata dal regolamento finirebbe per involgere anche oggetti per i quali il Trattato prevede misure da adottare secondo un procedimento legislativo speciale. Anche in questo caso, così come per il ricorso alla clausola di flessibilità, il Trattato chiede che si ricorra all'unanimità dei voti in Consiglio e non anche a maggioranza: il che non può dirsi accaduto. Ciò nonostante, il regolamento sembrerebbe investire per certo alcuni di quegli oggetti, come ad esempio l'assetto territoriale e la destinazione dei suoli (nella parte in cui si occupa della messa a dimora degli alberi) o anche la scelta sulla diversificazione delle fonti di energia (nella parte in cui gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono considerati di interesse pubblico prevalente).

3. Ripristino della natura e armonizzazione delle legislazioni

L'art. 191, par. 3, TFUE prevede che gli atti normativi europei in materia ambientale possano recare misure di armonizzazione delle legislazioni che rispondano ad esigenze di protezione dell'ambiente²⁵. Detta fattispecie, com'è noto, si distingue da quella recata dall'art. 114 TFUE, che ha ad oggetto «l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno», ma

²³ Sulla clausola di flessibilità e sull'idea che essa operi sul piano delle competenze concorrenti tra l'Unione europea e gli Stati membri v. S. MANGIAMELI, *L'esercizio dei poteri concorrenti nell'ordinamento dell'Unione europea e il suo impatto sui sistemi giuridici degli Stati membri*, in *Italian papers on Federalism*, n. 3, 2014, p. 20.

²⁴ Hanno votato contro Italia, Ungheria, Olanda, Finlandia, Polonia e Svezia, mentre si è astenuto il Belgio.

²⁵ Il Trattato disciplina, altresì, la possibilità per gli Stati membri di attivare la clausola di salvaguardia che li autorizza – per motivi ambientali di natura non economica – a prendere misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

non anche, *direttamente*, la tutela dell'ambiente²⁶. Da questo punto di vista, il regolamento, invero, nulla dispone espressamente, sebbene la volontà di procedere in tal senso sembrerebbe potersi dedurre da una serie di disposizioni: non tanto dalla previsione di indicatori qualitativi e quantitativi e di metodi di monitoraggio uniformi per tutti gli Stati membri, allo scopo di garantire una uniforme attuazione del regolamento²⁷, quanto dalla disciplina dello «strumento tecnico di sostegno» istituito dal regolamento (UE) n. 2021/240 volto ad armonizzare i quadri legislativi²⁸.

Tanto premesso, e al di là di un richiamo espresso alle misure di armonizzazione, la legittimità di previsioni siffatte scontrerebbe il perseguimento dell'obiettivo posto dal par. 2, comma 1, dell'art. 191 TFUE, ove si dice che «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela». Questa conclusione sembrerebbe avallata dalla circostanza che nel comma 2 del par. 2 del medesimo articolo ricorra la locuzione «in tale contesto». Con ciò si intende condizionare l'adozione di misure di armonizzazione (in materia ambientale) al presupposto che gli atti adottati perseguano l'obiettivo dell'elevato livello di tutela: presupposto accolto, indubbiamente, dal regolamento sul ripristino della natura. Del resto, parte della dottrina sottolinea come, nell'ambito del *Green Deal*, il ravvicinamento delle legislazioni e la tutela dell'ambiente postulino una logica collaborazione necessaria a «raggiungere un obiettivo di vasta portata»²⁹.

4. Gli effetti del regolamento sugli ordinamenti degli Stati membri e il riparto della competenza tra lo Stato e gli enti territoriali

Gli effetti che il regolamento sul ripristino della natura spiega sugli ordinamenti degli Stati membri sollevano almeno tre questioni.

La prima è relativa al riparto della competenza tra lo Stato e gli enti territoriali interni. Da questo punto di vista, nonostante il regolamento sia immediatamente applicabile, le molte materie toccate dall'atto normativo europeo, che sul piano interno risultano variamente distribuite tra lo Stato e le Regioni, necessitano senz'altro di un intervento dello Stato, finalizzato al coordinamento dell'esercizio delle competenze di tutti i livelli di governo. Ma a prescindere da ciò, e anche dalle indicazioni fornite da una parte della dottrina (che ritiene che

²⁶ In materia di armonizzazione, e con riguardo al rapporto tra l'art. 114 e 191 TFUE, la giurisprudenza europea ritiene che la scelta della norma di competenza debba essere effettuata sulla base di criteri oggettivi, e cioè muovendo dallo *scopo* e dal *contenuto* dell'atto: sul punto Corte giust. UE, sent. 11 giugno 1991, causa C-300/89; in dottrina v. G. KÜBEK, J.P. TERHECHTE, *Art. 114 AEUV, cit.*, p. 519, e S. KORTE, *Art. 114 AEUV, cit.*, p. 1515; essi ritengono che la circostanza secondo la quale alcune misure possano incidentalmente lambire il “mercato” non giustificerebbe l'applicazione dell'art. 114 TFUE.

²⁷ Regolamento (UE) n. 1991/2024, cons. 28.

²⁸ *Ibidem*, cons. 76.

²⁹ G. KÜBEK, J.P. TERHECHTE, *Art. 114 AEUV, cit.*, p. 520.

il coordinamento debba darsi con legge)³⁰, resterebbe comunque da verificare se l'adempimento di obblighi ulteriori segua le regole costituzionali del riparto della competenza oppure no³¹.

Il problema concerne anzitutto il Piano nazionale di ripristino (PNR)³² e, in particolar modo, le fasi della *preparazione* e della *elaborazione* dello stesso, per le quali – in ragione della *natura* e delle *dimensioni* delle attività richieste – l'intervento potrebbe essere difficilmente delegato agli enti *sub-statali*. Così è per la quantificazione della superficie da ripristinare³³, per la mappatura delle zone relative agli ecosistemi urbani³⁴, agricoli e forestali soggette a ripristino, per la fissazione dei c.d. «livelli soddisfacenti»³⁵, per la garanzia della coerenza del PNR con tutti gli altri piani (ad es. il PNIEC)³⁶ e con la PAC (con particolare riguardo all'agricoltura e alla silvicoltura)³⁷, per il coordinamento delle misure di ripristino con la mappatura delle zone già destinate all'installazione di infrastrutture energetiche³⁸. A conclusioni non dissimili dovrebbe pervenirsi anche con riguardo alla fase di elaborazione, volta a riempire di contenuti il piano; e ciò per la semplice ragione che il regolamento chiede che il piano rechi una descrizione delle misure di ripristino collegate a precisi (ed enumerati) obiettivi, un cronoprogramma e una sintesi del «processo di preparazione e stesura»³⁹, secondo un «formato tipo» stabilito dalla Commissione europea mediante atti di esecuzione adottati secondo la procedura di comitato⁴⁰.

In breve, la preparazione e l'elaborazione del piano – quali adempimenti di un obbligo ulteriore imposto dal regolamento – spetterebbero unicamente allo Stato, senza che qui possano rilevare le regole costituzionali sul riparto della competenza. E ciò tanto nel caso in cui si ritenesse che, sul piano interno, la tutela dell'ambiente si affermi quale materia *prevalente* (e *trasversale*), in condizione di assorbire in sé ogni altra materia, quanto nell'ipotesi in cui si concludesse che l'attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato – indotta dalla necessità di rispettare gli obblighi europei – abbia ad oggetto materie attribuite dalla Costituzione alla

³⁰ B. SCHIEFERDECKER, *Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, n. 24, 2024, p. 1874.

³¹ Sulla apparente indifferenza della normativa comunitaria rispetto al sistema interno di riparto delle competenze v. E. DI SALVATORE, *La Corte, le Regioni e il "Codice delle comunicazioni elettroniche"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2005, p. 3205.

³² Art. 14, par. 1, regolamento (UE) n. 2024/1991; esso impone agli Stati membri di svolgere i monitoraggi e le ricerche opportune volti ad individuare le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di ripristino fissati per ciascun ecosistema (artt. da 4 a 13) e, al tempo stesso, quelli generali dell'Unione europea (art. 1).

³³ *Ibidem*, art. 14, par. 2.

³⁴ Art. 14, par. 4.

³⁵ Art. 14, par. 5, ove il regolamento prevede che gli Stati membri debbano fissare dei «livelli soddisfacenti» con riguardo: 1) all'aumento della popolazione di impollinatori; 2) agli indicatori relativi agli ecosistemi agricoli («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 biodiversità»); 3) agli indicatori relativi agli ecosistemi forestali con riguardo al rafforzamento della loro biodiversità (legno morto in piedi, legno morto a terra, percentuali di foreste disetanee, etc.); 4) all'aumento degli spazi verdi urbani; 5) all'aumento della copertura arborea urbana.

³⁶ Art. 14, par. 9.

³⁷ Art. 14, par. 10.

³⁸ Art. 14, par. 13, infrastrutture energetiche necessarie per il conseguimento degli obiettivi del 2030 in materia di rinnovabili.

³⁹ L'art. 15 del regolamento disciplina non solo il contenuto del piano, ma anche il «formato tipo» di Piano nazionale di ripristino che gli Stati membri sono tenuti ad adottare.

⁴⁰ Art. 24.

competenza delle Regioni; in questo secondo caso, la sottrazione dell'esercizio della competenza regionale andrebbe compensata dalla partecipazione delle Regioni alla preparazione e alla elaborazione del piano, conformemente alle condizioni fissate dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303 del 2003⁴¹. Ad ogni modo, nell'ovvio silenzio serbato sul punto dal diritto dell'Unione⁴² e a prescindere dalla interpretazione che del problema si volesse rendere, il disegno di legge di delegazione europea 2024 – approvato dal Senato della Repubblica e attualmente all'esame della Camera – sembrerebbe risolvere positivamente la questione. Esso, all'articolo 18, comma 1, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo al fine di adeguare la normativa nazionale alle disposizioni contenute nel regolamento sul ripristino della natura. L'esercizio della delega sconterebbe l'osservanza di determinati principi e criteri direttivi che lambiscono il problema affrontato. In primo luogo, la delega deve esercitarsi nel rispetto dei principi e dei criteri generali fissati dall'art. 32 del l. n. 234 del 2012: nel caso di sovrapposizione tra competenze spettanti a più amministrazioni, i decreti legislativi dovranno individuare «le più opportune forme di coordinamento» tra i diversi livelli di governo nel rispetto dei «principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione»⁴³. In secondo luogo, l'art. 18, comma 2, della legge di delegazione europea chiede che si osservino alcuni principi e criteri specifici; in particolare: 1) che siano il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy a provvedere alla «applicazione» del regolamento, secondo gli obiettivi assegnati loro dalla legge⁴⁴; 2) che siano individuate le amministrazioni competenti all'attuazione del Piano nazionale di ripristino⁴⁵. Il disegno di legge, infine, dispone che il

⁴¹ Tra i molti commenti alla decisione v. almeno A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, pp. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, 2782 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, pp. 587 ss.; S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e 14 del 2004*, ivi, n. 4-5, 2008, pp. 825 ss.; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo titolo V della costituzione*, ivi, pp. 807 ss.; G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, ivi, pp. 817 ss.; più in generale F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2, 2010, pp. 68 ss.

⁴² L'unico (timido) riferimento è nel preambolo (cons. 83), ove si ritiene opportuno coinvolgere le autorità locali e regionali in tutte le fasi «della preparazione, della revisione e dell'attuazione dei piani nazionali di ripristino». Nel parere reso il 3 maggio 2023 («Normativa UE sul ripristino della natura», 2023/C, pp. 38, 45 e 53), il Comitato delle Regioni proponeva alcuni emendamenti al testo del regolamento, volti, da un lato, a chiarire quale fosse il ruolo degli «enti locali e regionali» nella predisposizione del Piano, e, dall'altro, a sottolineare la necessità di considerare le «circostanze specifiche regionali»; esso, inoltre, auspicava che venissero introdotti specifici strumenti di coordinamento, di monitoraggio e di governance multilivello allo scopo di superare le difficoltà dettate dalla «compartimentazione delle competenze tra le amministrazioni».

⁴³ Art. 32, comma 1, lett. g), l. n. 234 del 2012.

⁴⁴ Art. 18, comma 2, lett. a), d.d.l. di delegazione europea del 2024: al Ministero dell'Ambiente e dell'Energia è affidata l'applicazione degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 13 del regolamento (UE) n. 2024/1991, mentre al Ministero delle Imprese e del Made in Italy è rimessa l'applicazione degli artt. 5, 10, 11, 12 e 13 dello stesso regolamento; il d.d.l. sembrerebbe distinguere tra competenze *esclusive* dei Ministeri e competenze *condivise* tra gli stessi.

⁴⁵ Art. 18, comma 2, lett. b), d.d.l. di delegazione europea del 2024.

decreto legislativo venga adottato previa *intesa* in sede di Conferenza unificata, secondo la disciplina recata dalla legge n. 281 del 1997⁴⁶.

5. La valutazione ambientale strategica e il Piano nazionale di ripristino

Tra le questioni che la disciplina del regolamento pone vi è quella relativa alla necessità di sottoporre a *valutazione ambientale strategica* il Piano nazionale di ripristino. Parte della dottrina, invero, esclude che sussista un obbligo di procedere in tal senso, senza tuttavia fornire alcun argomento a sostegno della tesi affermata⁴⁷. Questa opinione potrebbe forse trarre sostegno dalla circostanza che il legislatore europeo abbia *espressamente* previsto tale obbligo unicamente con riguardo ai progetti relativi a impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in quanto ritenuti di «interesse pubblico prevalente»⁴⁸. Da ciò a contrario, dovrebbe inferirsi che per tutte le altre ipotesi lo Stato sia esonerato dal sottoporre il Piano a VAS. La tesi, però, non sembra persuadere del tutto, giacché ciò implicherebbe la non applicabilità al caso di specie della disciplina generale sulla valutazione ambientale strategica. Il che non sembra: il d.lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente) – che ha recepito la direttiva 2001/42/CE – prescrive che siano sottoposti a VAS tutti i piani e i progetti che siano in grado di generare «impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale»⁴⁹ e che abbiano ad oggetto specifici settori, quali l'agricoltura, le foreste, la pesca, l'energia, la gestione dei rifiuti e delle acque, la pianificazione territoriale e la destinazione dei suoli, la protezione degli *habitat*⁵⁰: settori, come si vede, tutti lambiti dalle misure di ripristino previsti dal regolamento. D'altra parte, se così non fosse, si finirebbe per vanificare la stessa disciplina che il Trattato reca in materia ambientale: sia con riguardo al *contenuto*, poiché le misure di rinaturalizzazione destinate ad essere trasfuse nel Piano avranno senz'altro impatti considerevoli sull'ambiente, sia in relazione al *metodo* utilizzato dal legislatore europeo, posto che le misure di ripristino investirebbero i settori più sopra in modo *integrato*⁵¹. Del resto, sottoporre a valutazione ambientale strategica il

⁴⁶ Nell'ambito delle misure del *Green Deal*, ritiene necessario trovare un punto di equilibrio tra i diversi livelli di governo che tenga conto del c.d. policentrismo D. BEVILACQUA, *Il Green new Deal*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 11 ss.

⁴⁷ B. SCHIEFERDECKER, *Die EU-Verordnung*, cit., p. 1874.

⁴⁸ Art. 6, par. 1, regolamento (UE) n. 2024/1991; la locuzione «interesse pubblico prevalente», presente nel regolamento (UE) n. 2022/2577, sottenderebbe la priorità che lo Stato membro può accordare a determinati progetti (e settori) in sede di ponderazione degli interessi (art. 3, par. 2); tuttavia, nel caso di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili la «prevalenza» scontrerebbe l'obbligo di garantire adeguate misure di conservazione, che contribuiscano alla protezione delle specie, e cioè alla garanzia di uno stato di conservazione soddisfacente. Nell'ambito della *Nature Restoration Law*, l'interesse pubblico prevalente si concreterebbe nel *favor* accordato ai progetti relativi all'energia da fonti rinnovabili e alla difesa nazionale (ove, però, l'obbligo di procedere a VAS sussisterebbe solo per i piani (e i progetti) energetici; e ciò in coerenza con il Codice dell'ambiente, che esenterebbe dal procedimento di valutazione i piani «destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza»: cfr. art. 6, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 152/2006).

⁴⁹ Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

⁵⁰ Art. 6, comma 2, lett. a) e b), d.lgs. n. 152/2006.

⁵¹ D'altronde anche il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) è stato sottoposto a VAS; sulla VAS, quale strumento finalizzato ad ottenere una «considerazione integrata ed intersettoriale di tutti i profili di interesse ambientale», cfr. per tutti P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 21; G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*.

Piano nella sua interezza sarebbe perfettamente coerente con la *ratio* propria della valutazione. Attraverso una valutazione unitaria e «globale»⁵², essa agevolerebbe più facilmente il perseguimento degli obiettivi sanciti dal Trattato in materia di politica ambientale – e tra questi quello dell’azione preventiva – e permetterebbe altresì di addivenire ad una migliore ponderazione (*ex ante*) delle scelte economiche e sociali da compiere⁵³.

6. Il regime delle deroghe: urgenza e obblighi di ripristino

Un’ulteriore questione concerne la possibilità per lo Stato membro di adottare una disciplina in deroga a quella prevista dal regolamento sul ripristino. E ciò in una duplice direzione: nel senso del rafforzamento della protezione e nel senso di una riduzione della tutela dell’ambiente.

La prima ipotesi non pone problemi particolari, giacché, secondo la logica che informa la politica ambientale europea, è lo stesso Trattato ad autorizzare lo Stato membro ad introdurre deroghe *in melius* (o a mantenere una normativa più rigorosa già vigente) rispetto alla disciplina degli atti normativi europei qualora sia in condizione di elevare lo *standard* di tutela, alle condizioni ivi previste⁵⁴. In base a quanto stabilito dall’art. 193 TFUE, lo Stato membro può sempre dettare una disciplina *ampliativa*, *rafforzata* o comunque più *rigorosa*⁵⁵ della tutela ambientale rispetto agli *standard minimi* fissati dal diritto europeo⁵⁶. Questa eventualità trova applicazione anche al caso di specie, sebbene resti non del tutto chiarito se e a quali condizioni il regolamento possa legittimamente vietare un innalzamento della tutela da parte dello Stato membro. Ad ogni modo, la dottrina è pressoché concorde nel ritenere che lo Stato membro possa derogare alla normativa europea al ricorrere dei seguenti presupposti: 1) che l’Unione europea abbia adottato un atto normativo vincolante, e cioè idoneo a “paralizzare” l’efficacia di un atto nazionale già vigente o, se inesistente, in condizione di impedire un intervento successivo dello Stato (*Sperrwirkung*)⁵⁷; 2) che l’intervento derogatorio dello Stato sia coerente con gli obiettivi fissati dall’atto normativo europeo e anche con il diritto dei Trattati; in questa evenienza, può discutersi se il vincolo concerna anche il perseguimento di obiettivi *indiretti*,

Profili generali e penali, Giuffrè, Milano, 2022, p. 2703, ritiene che la VAS sia necessaria per tutti quei piani *integrati e complessi* (come, ad esempio, il Piano nazionale di ripristino).

⁵² F. BRUNO, *Le autorizzazioni ambientali*, in F. BRUNO-M. BENOZZO (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 110.

⁵³ G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale*, cit., p. 2702; sulla connessione tra VAS e principio di precauzione v. DELSIGNORE M., *Codice dell’ambiente e VIA: una disciplina da ripensare?*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 1, 2022, p. 112.

⁵⁴ Art. 193, TFUE; per quanto concerne l’obbligo di notifica della misura derogatoria alla Commissione da parte dello Stato membro, la Corte di giustizia dell’UE ha ritenuto che essa non costituisca condizione di legittimità dal momento che la Commissione europea sarebbe sprovvista di poteri di assenso e di autorizzazione (Corte giust. UE, sent. 13 luglio 1989, C-380/87, 22; Corte giust. UE, sent. 6 giugno 2002, C-159/00, 60).

⁵⁵ Corte giust. UE, sent. 21 luglio 2011, causa C-2/10, p.ti 51-52.

⁵⁶ Corte giust. UE, sent. 14 aprile 2005, causa C-6/03, p.to 58.

⁵⁷ C. CALLIES, *Art. 193 AEUV*, cit., p. 1904-1905; v. anche S. BREIER, *Art. 193 AEUV*, in C. OTTO LENZ-K.D. BORCHARDT, cit., pp. 2298 ss.; S. HASELHAUS, *Art. 193 AEUV*, cit., pp. 1464 ss.

come sembra ricavarsi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea⁵⁸ e come tende ad ammettere la stessa dottrina⁵⁹, sul presupposto che sia comunque necessario garantire il perseguimento della *ratio* (generale) di tutela ambientale posta dall'art. 193 TFUE. Si può discutere se l'ampliamento della protezione (che finisce per involgere ad un tempo obiettivi *peculiarissimi* dell'atto normativo secondario e obiettivi *generali* fissati in materia dal Trattato) si estenda anche all'ipotesi in cui l'atto normativo UE involga settori ulteriori rispetto a quelli della tutela ambientale, come accade, appunto, con il regolamento sul ripristino della natura. La risposta che può darsi è senz'altro positiva, proprio in ragione del fatto che la base giuridica prescelta dall'Unione sia quella dell'art. 192 TFUE. Ciò comporta che lo Stato possa adottare sì misure di protezione rafforzata, ma sempre nel rispetto del principio di proporzionalità⁶⁰.

La seconda ipotesi solleva, in verità, un problema di carattere più generale, che si concreta nella possibilità da parte dello Stato di invocare legittimamente la *necessità* e l'*emergenza* quali cause di giustificazione alla non applicazione del diritto dell'Unione europea e, più in generale, all'adozione di una disciplina derogatoria di carattere provvisorio. Questa evenienza si è, invero, già concretata con riguardo all'ex Ilva di Taranto e anche in relazione al c.d. caso Priolo⁶¹. Ciò che sembra emergere dalla giurisprudenza costituzionale avutasi sul punto⁶² è che il legislatore statale sarebbe sempre legittimato ad intervenire al fine di bilanciare la tutela dell'ambiente con altri interessi costituzionali parimenti protetti in ragione dell'esigenza di non sacrificare nessuno degli interessi in gioco; e competente ad effettuare il sindacato sulla ragionevolezza del bilanciamento effettuato sarebbe lo stesso giudice costituzionale. La soluzione prospettata dal giudice delle leggi non sembra, tuttavia, incontrare il favore della Corte di giustizia⁶³, la quale ha da tempo chiarito come le stesse deroghe in *melius* siano solo il frutto di «una competenza disciplinata [in favore degli Stati membri] dal diritto comunitario»⁶⁴. Detto altrimenti: la possibilità di derogare alla disciplina recata da un atto normativo UE (non applicando o diversamente disciplinando la materia) è tale solo se autorizzata dallo stesso diritto europeo. Ora, per il caso che qui interessa, il regolamento sul ripristino della natura se per un verso non esclude che gli Stati membri possano spiegare un intervento derogatorio migliorativo della tutela ambientale (dimodoché qui troverebbe applicazione la disciplina posta dal Trattato

⁵⁸ Corte giust. UE, sent. 21 luglio 2011, cit.

⁵⁹ C. CALLIES, *Art. 193*, cit., p. 1905.

⁶⁰ Secondo quanto chiarito dalla Corte di giustizia, la protezione rafforzata da parte dello Stato membro può darsi solo a condizione che le misure introdotte (o mantenute) siano opportune e necessarie. Questa condizione si estende anche all'ipotesi in cui attratti nella tutela ambientale siano altri settori disciplinati dal Trattato (Corte giust. UE, sent. 14 aprile 2005, causa C-6/03, p.ti 57-64).

⁶¹ Corte giust. UE, sent. 21 luglio 2011, cit.

⁶² Sulla vicenda relativa all'ILVA di Taranto v. Corte cost., sentt. n. 85 del 2013; n. 182 del 2017; n. 58 del 2018; sul punto v. G. MONACO, *Il "caso ex Ilva" alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 Cost. e delle pronunce delle Corti di Strasburgo e di Giustizia UE*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2024, 1 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2013, pp. 1505 ss.; M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso Ilva*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2013, pp. 1 ss.

⁶³ Corte giust. UE, sent. 25 giugno 2024, causa n. C-626/22; cfr., da ultimo, anche E. DI SALVATORE, *La Corte di giustizia, il bilanciamento degli interessi e il regime derogatorio dell'ex Ilva di Taranto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2025 (in corso di pubblicazione).

⁶⁴ Corte giust. UE, sent. 14 aprile 2005, cit., p.to 61.

all'art. 193 TFUE), per altro verso, individua esso stesso le ipotesi per le quali gli Stati siano esentati dal dar seguito agli obblighi di ripristino: ad es. per casi di forza maggiore (comprese le calamità naturali); nell'eventualità che si abbia una trasformazione degli habitat indotta dai cambiamenti climatici; qualora si debbano realizzare piani o progetti di interesse pubblico prevalente (come l'energia e la difesa nazionale direttamente individuati dal regolamento); ecc. Come si vede, ciò che resta precluso agli Stati membri è individuare le ipotesi derogatorie, ma non anche – *mutatis mutandis*⁶⁵ – la definizione della portata della riduzione della tutela ovvero della esenzione degli obblighi. Oltre a ciò, però, il regolamento disciplina finanche le situazioni *imprevedibili* ed *eccezionali* (relative solo al consumo alimentare dell'Unione europea)⁶⁶, che siano idonee a generare «gravi conseguenze su scala unionale». Si tratta, in tutta evidenza, di una fattispecie affatto diversa da quella appena considerata, giacché, al sussistere di quelle condizioni, è la stessa Unione europea (*i.e.*: la Commissione) ad adottare gli atti di esecuzione di emergenza temporanei volti a sospendere gli obblighi di ripristino (unicamente in relazione agli ecosistemi agricoli)⁶⁷. Si tratta di una disciplina che, finendo per rimettere nelle mani dell'Unione sia l'individuazione delle ipotesi sia la definizione della portata della sospensione, ha conseguenze di non poco conto dal punto di vista costituzionale, incidendo finanche sulla possibilità per lo Stato di far fronte alle situazioni emergenziali e di ricorrere – almeno per quanto concerne l'Italia – alla decretazione d'urgenza.

7. Conclusioni

Solo il tempo potrà dire se il regolamento europeo sarà riuscito a conseguire gli ambiziosi obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di recupero della biodiversità perduta o se – come posto in luce dagli Stati membri che hanno votato contro l'adozione dell'atto normativo – sarà stato inutile e foriero di esorbitanti costi amministrativi. Ciò che qui si può dire è che la strada del ripristino parte già in salita. Si pensi solo alle scelte politiche effettuate di recente con il piano *ReArm Europe/Preparati per il 2030*, inserito tra le priorità dell'agenda politica dell'Unione e degli Stati membri. Da questo punto di vista, infatti, gli obblighi di ripristino fissati dal regolamento potrebbero essere facilmente disattesi in ragione della sussistenza di un interesse pubblico prevalente collegato ad esigenze di difesa nazionale: il che porterebbe gli Stati a riservare talune aree del territorio nazionale alle attività di difesa, esentandole dall'applicazione delle misure di ripristino, «ritenute incompatibili con un continuo uso militare delle zone in questione»⁶⁸. D'altra parte, questa evenienza potrebbe presto concretarsi in relazione alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina. Lo scorso mese di aprile, il Consiglio dei Ministri ha approvato la relazione IROPI⁶⁹, con la quale si è invocata la sussistenza

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Art. 27, regolamento (UE) n. 2024/1991, par. 1.

⁶⁷ Art. 11, regolamento (UE) n. 2024/1991, la vigenza degli atti di esecuzione di emergenza non può essere superiore a 12 mesi; tale durata può tuttavia essere prorogata mediante una nuova proposta legislativa.

⁶⁸ Art. 7, regolamento (UE) n. 2024/1991.

⁶⁹ Per maggiori dettagli v. <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/ponte-sullo-stretto-riunione-tecnica-vista-del-cipess-dopo-ok-iropi-cdm>.



di motivi di interesse pubblico legati alla salute dell'uomo, a ragioni di natura ambientale, alla sicurezza pubblica. La qualificazione dell'opera come *strategica* avrebbe rilievo dal punto di vista della difesa nazionale e finanche dal punto di vista del *Military Mobility Action Plan* dell'UE. Si tratta di una questione niente affatto secondaria, giacché, nonostante il parere (positivo con prescrizioni) di compatibilità ambientale del progetto, l'effetto più immediato potrebbe essere quello di esonerare l'intera area dall'applicazione degli obblighi di ripristino.