

LA NATURE RESTORATION LAW COME PARAMETRO DI ATTUAZIONE DEL DOVERE COSTITUZIONALE DI TUTELA DELL'AMBIENTE

FRANCO SICURO *

«L'aspetto negativo della condizione umana non è dunque il fatto di intervenire nella natura e di modificarla, quanto piuttosto di intervenire attivamente per distruggerla a causa della sua distorta evoluzione *sociale*»

(M. BOOKCHIN, *Per una società ecologica*, elèuthera, Milano 2021, p. 236)

Abstract: il contributo intende fornire un inquadramento giuridico-costituzionale del Regolamento europeo sul ripristino della natura. In particolare, muovendo dal concetto di «mandato di tutela dell'ambiente» consacrato nel rinnovato articolo 9 della Costituzione, si sottolinea la necessità di valorizzare la «funzione sociale» della proprietà privata attraverso la funzione pubblica di pianificazione, nell'alveo di una rinnovata razionalità pianificatoria orientata dalla prospettiva ecologico-sociale.

Abstract: *the paper aims to provide a constitutional and legal framework for the European Regulation on Nature Restoration. In particular, starting from the concept of the "mandate to protect the environment" enshrined in the revised Article 9 of the Italian Constitution, it highlights the need to enhance the "social function" of private property through the public function of planning, within the context of a renewed planning rationality informed by an eco-social perspective.*

Parole chiave: *Nature Restoration Law* - mandato di tutela dell'ambiente - pianificazione territoriale - biodiversità ed ecosistemi - funzione sociale della proprietà privata

Keywords: *Nature Restoration Law* - *mandate for environmental protection* - *land-use planning* - *biodiversity and ecosystems* - *the social function of private property*

SOMMARIO: 1. Il Regolamento europeo sul ripristino della natura nella prospettiva ecologico-sociale - 2. Il Regolamento europeo sul ripristino della natura: limiti e prospettive - 2.1 Le possibili «deroghe» alle misure di ripristino - 2.1.1 Obbligo di riqualificazione e *status* proprietario - 2.1.2. Il complicato coordinamento con i siti destinati alla difesa nazionale - 2.1.3. (*segue*) e con quelli di produzione delle energie rinnovabili - 3. Le (limitate) misure di ripristino degli ecosistemi urbani - 4. I Piani nazionali di ripristino, il loro finanziamento e i sistemi di monitoraggio - 5. La *Nature Restoration Law* come strumento di pianificazione biocentrica - 5.1. La valorizzazione della «funzione sociale» della proprietà privata attraverso la funzione pubblica di pianificazione - 6. Ecosistemi e biodiversità come «beni comuni» - 7. Verso una «regressione» delle politiche europee a tutela della natura? - 8. Il Regolamento sul ripristino della natura come parametro di attuazione del mandato costituzionale di tutela dell'ambiente

1. Il Regolamento europeo sul ripristino della natura nella prospettiva ecologico-sociale

La *Nature Restoration Law*¹ costituisce il principale strumento di attuazione della *Strategia*

¹ * Ph.D. in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Email: franco.sicuro.94@gmail.com.

europa sulla biodiversità per il 2030 - «Ripartire la natura nella nostra vita»², a sua volta componente essenziale del *Green Deal*, il più ambizioso programma di trasformazione economico-sociale mai tentato a livello europeo³.

L'urgenza di «proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi e dagli impatti di natura ambientale»⁴ delle attività produttive⁵, ha indotto l'Unione Europea a delineare - con Regolamento⁶ - un puntuale percorso d'azione che si dirama nell'adozione di piani nazionali⁷ di ripristino degli ecosistemi degradati,⁸ in linea con gli obiettivi di ripristino della biodiversità fissati nel *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*⁹.

Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, meglio noto come *Nature Restoration Law*, che qui s'indagherà nella prospettiva di una rinnovata pianificazione ecologico-sociale, diretta ad impiantare i principi ecologici nelle attività di trasformazione urbanistico-edilizia. Prospettiva, questa, al centro del lavoro di A. GUSMAI, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Cacucci, Bari 2024.

² In effetti, è proprio nella Strategia Europea sulla Biodiversità del 2030 (*Comunicazione* della Commissione del 20 maggio 2020) che si esprime l'intento di presentare una proposta di obiettivi, giuridicamente vincolanti, di ripristino degli ecosistemi degradati, a partire da quelli potenzialmente in grado di catturare e stoccare carbonio e di prevenire e ridurre l'impatto delle catastrofi naturali. Su un piano più generale, la Strategia Europea sulla Biodiversità per il 2030 fissa l'obiettivo di proteggere, attraverso adeguate misure giuridiche, almeno il 30% della superficie terrestre (comprese le acque interne) e almeno il 30% dei mari dell'Unione, di cui almeno un terzo dovrebbe essere oggetto di protezione rigorosa, comprese tutte le foreste primarie e antiche ancora esistenti.

³ *Comunicazione* della Commissione dell'11 dicembre 2019 (COM(2019) 640 *final*). Attraverso il *Green Deal* l'Unione europea si propone, infatti, di costruire «una società equa e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, volta a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi e dagli impatti ambientali» (*Considerando* n. 2 al Regolamento sul ripristino della natura). Sul *Green Deal*, cfr., *amplius*, D. BEVILACQUA - E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, il Mulino, Bologna 2024.

⁴ *Comunicazione* della Commissione, 11 dicembre 2019, cit.

⁵ Come si può leggere nel *Report* del WWF Italia «*Biodiversità fragile. Maneggiare con cura. Status, tendenze, minacce e soluzioni per un futuro nature-positive*», 2023, «in pochi decenni interi ecosistemi sono stati letteralmente cancellati dalla faccia della terra: ci rimane un misero 12,5% della foresta atlantica, abbiamo perso più del 50% delle barriere coralline e una vastissima porzione della foresta amazzonica (probabilmente il 20% se non di più) è stata distrutta. Anche nel vecchio continente i segnali di allarme sono ugualmente preoccupanti» (p. 2).

⁶ Sottolinea la novità inscritta nel ricorso alla fonte regolamentare, M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, n. 24/2024, pp. 115-116.

⁷ Sicché, come rilevato da D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, in *RGA online*, n. 56, settembre 2024, p. 2, «(a)nche in questo ambito, (...) l'efficacia delle politiche del Green Deal europeo dipende da cosa faranno gli Stati».

⁸ E tanto, in linea con i *sustainable development goals* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Precipuamente, con gli obiettivi 14.2, 15.1, 15.2 e 15.3, in cui si esplicita la necessità di garantire la conservazione, il ripristino e l'utilizzo «sostenibile» degli ecosistemi di acqua dolce e terrestre, oltre che dei loro servizi, con particolare riferimento a foreste, zone umide, montagne e zone aride. Peraltro, con risoluzione del 1° marzo 2019, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha proclamato il periodo 2021-2030 come «il decennio per il ripristino degli ecosistemi», nell'intento di intensificare gli sforzi per prevenire, fermare ed invertire il loro degrado, sensibilizzando l'opinione pubblica sull'importanza della conservazione della natura.

⁹ Il *Quadro* è stato adottato nel dicembre 2022 a Montreal, in occasione della quindicesima Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, nell'intento di fornire una risposta alle preoccupazioni sullo stato di conservazione della biodiversità mondiale espresse, nel 2019, dal *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* dell'IPBES (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*), e, nel 2020, dal quinto *Global Biodiversity Outlook* nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica. In particolare, il *Quadro* fissa quattro obiettivi generali («proteggere e ripristinare»; «prosperare con la natura»; «distribuire equamente i benefici»; «investire e collaborare») da raggiungere entro il 2050 e 23 *target*, suddivisi in tre categorie, da raggiungere entro il 2030 (tra cui, si segnalano, per quel che qui più interessa: «pianificare e gestire tutte le aree per ridurre la perdita di biodiversità»; «ripristinare il 30% degli ecosistemi degrada-

L'attuazione nazionale degli obblighi di ripristino europei¹⁰ sembra, invero, rimarcare la possibile convergenza che, sul piano costituzionale (*ex artt. 9, 11, 117, comma 1, Cost.*), si realizza tra i contenuti del Regolamento (UE) 2024/1991 e i riverberi ordinamentali del principio fondamentale di tutela dell'ambiente(-clima)¹¹ (art. 9 Cost.), che ha consacrato «direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi»¹².

È proprio nella prospettiva del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente (condensato nell'evo-cativa immagine del «mandato») che si muoveranno, dunque, le riflessioni che seguono, nell'intento di rivelare la natura per così dire «parametrica» della *Nature Restoration Law* rispetto al complicato tentativo di ri-fondazione¹³ della Repubblica sulla tutela dell'ambiente¹⁴ (artt. 3, comma 2, 9, 32, 41, 44,

ti); «conservare il 30% delle terre, delle acque e dei mari»; «fermare l'estinzione delle specie, salvaguardare la diversità genetica e gestire i conflitti tra l'uomo e la fauna selvatica»; «ridurre l'inquinamento a livelli non pericolosi per la biodiversità»; «mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici sulla biodiversità e rafforzare la resilienza»; «migliorare la biodiversità garantendo la gestione sostenibile delle zone agricole, acquicole, ittiche e forestali»; «valorizzare gli spazi verdi e la pianificazione urbana per il benessere delle persone e la biodiversità»; «integrare la biodiversità nel processo decisionale a tutti i livelli»; garantire risorse economiche adeguate a tutela della biodiversità e «rafforzare lo sviluppo delle capacità, il trasferimento di tecnologie e la cooperazione scientifica e tecnica nel campo della biodiversità»).

¹⁰ Sul punto, sembra doveroso rimarcare la distanza (quantomeno apparente) che si interpone tra gli ordinamenti euro-atlantici e quelli del *nuevo constitucionalismo* latino-americano, in cui la natura - unitariamente intesa o nelle sue plurime componenti (fiumi, laghi, alberi, animali non umani, etc.) - assurge spesso a «soggetto di diritto». Talvolta, financo a livello costituzionale. È questo il caso, assai noto, della Costituzione dell'Ecuador, in cui «la natura» risulta «titolare dei diritti che le sono riconosciuti dalla Costituzione» (art. 10) e «ha diritto che si rispetti integralmente la sua esistenza e al mantenimento e alla rigenerazione dei suoi cicli vitali, strutture, funzioni e processi evolutivi» (art. 71). In questa prospettiva, lo Stato ha l'obbligo di preservare «la biodiversità e la capacità di rigenerazione naturale degli ecosistemi», assicurando «il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti e future» (art. 395, n. 1). Il che si traduce nella competenza statale ad adottare «misure precauzionali e restrittive per attività che possano condurre all'estinzione di specie, alla distruzione di ecosistemi e all'alterazione permanente dei cicli naturali» (art. 73).

¹¹ Proprio attraverso il «rapporto di strumentalità e finalizzazione tra ecosistemi e clima», il nuovo articolo 9 della Carta repubblicana deve, infatti, intendersi comprensivo del dovere di agire a tutela degli equilibri climatici. In tal senso, R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 138-139.

¹² Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2. Per quanto, a dire il vero, la sentenza Priolo non abbia mancato di sollevare criticità in dottrina, soprattutto per il dispositivo «sorprendentemente ridotto» rispetto alle argomentazioni in punto di «mandato di tutela dell'ambiente». In tal senso, R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *ConsultaOnline*, 12 settembre 2024, p. 1058, il quale, in breve, ritiene che «rispetto alla questione sollevata, (...) poca attinenza» avrebbero «le considerazioni della Corte in merito ai principi costituzionali sulla tutela della salute, dell'ambiente e dei diritti delle generazioni future: non perché non siano rilevanti nel bilanciamento necessario tra queste esigenze e le esigenze della produzione, ma perché il ragionamento della Corte esula dal tracciato del bilanciamento» (p. 1060). Per una lettura critica della sentenza Priolo, si veda, altresì, G. VIVOLI, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. "Decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Questa Rivista*, n. 4/2024, il quale definisce la pronuncia «schizofrenica».

¹³ Sul punto, si veda A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 4/2022, p. 786, il quale auspica una rifondazione del Patto costituzionale «sull'ambiente», ossia «sull'obiettivo della rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma di vita».

¹⁴ In effetti, come ha sottolineato G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in *Federalismi.it - paper*, 12 luglio 2023, p. 9, «ci siamo orientati da una concezione solo antropocentrica (l'ambiente in funzione dell'uomo) ad una ecocentrica fra l'uomo e l'ambiente: una concezione raccolta e consolidata nell'attuale formulazione dell'articolo 9».

117, comma 1, Cost.)¹⁵. Processo di rifondazione che, per restare nelle griglie dei consolidati principi di diritto ambientale elaborati a livello europeo¹⁶, sembra implicare, da un lato, la valorizzazione della tensione all'azione e alla ricerca che attraversa il principio di precauzione, tutt'altro che imbrigliato nella statica in-azione¹⁷ evocata in assenza di evidenze scientifiche che si vorrebbero «assolute» e che, invero, nel loro statuto illuministico, non sembrano poter far parte della «scienza moderna»¹⁸; e, dall'altro lato, la necessità giuridico-costituzionale di un'interpretazione sistemica degli articoli 9 e 41 Cost., epistemologicamente sostenuta proprio dal Regolamento europeo sul ripristino della natura. La realizzazione effettiva di un simile «nuovo 'nomos della terra' europeo»¹⁹, che parrebbe voler sottrarre

¹⁵ In effetti, a seguito della revisione costituzionale degli articoli 9 e 41 della Carta repubblicana, la tutela dell'ambiente non può più «essere interpretata solo in senso estetico-culturale, in quanto risulta ancorata anche alla dimensione economico-sociale». A rilevarlo è D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna 2022, p. 262, il quale sottolinea come la modifica dell'art. 41 Cost. chiarisca, anzi, «in un certo senso anche la portata complessiva della revisione», consentendo di «indirizzare il sistema economico italiano verso modelli improntati all'economia circolare e alla razionalizzazione del fabbisogno energetico» (pp. 261-262). Secondo F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino 2023, proprio la modifica dell'art. 41 Cost. avrebbe disvelato la possibile trasformazione della forma di Stato, verso uno Stato «ecologico» in cui «la tutela dell'ambiente diventa l'elemento portante e trainante dell'architettura istituzionale e della regolazione giuridica».

¹⁶ Principi tra cui un ruolo sempre più rilevante sta assumendo il divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente, data la sua portata «vasta e pervasiva» (I. COSTANZO, *La valutazione di conformità al principio Do No Significant Harm (DNSH)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2023, 680) rispetto ai piani e progetti finanziati attraverso il dispositivo sulla ripresa e resilienza. In effetti, originariamente punteggiato negli artt. 9 e 17 del Regolamento tassonomia sugli investimenti ecosostenibili, il DNSH è oggi trasversalmente invocato a parametro di attuazione degli obiettivi di tutela ambientale nell'ambito di una pluralità di attività attraverso cui prende forma la transizione «verde» (ex art. 5 del Regolamento sul dispositivo n. 241/2021) finanziata con vari fondi europei (Fondo sociale per il clima, InvestEU, etc.). Sulla portata giuridico-costituzionale del DNSH, cfr. R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do Not Significant Harm*, in A. ANTONUCCI - S. CAVALIERE - A. DAVOLA - G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità - Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione*, Atti del Convegno, Bari, 16-17 maggio 2024, Cacucci Bari, 2025, 224 ss. il quale ha sottolineato «l'indubbia 'assonanza' (...) tra il non arrecare un danno significativo all'ambiente e il danno di cui si ragiona all'interno dell'art. 41, c. 2, Cost. L'analogia potrebbe essere sviluppata in futuro dalla giurisprudenza nazionale, dando così addirittura rilievo costituzionale al principio» (p. 238).

¹⁷ In questa prospettiva, B. LATOUR, *La sfida di Gaia. Il nuovo regime climatico*, Meltemi, Milano 2020, p. 31, nt. 5, ha sottolineato che il principio di precauzione «è spesso frainteso: non si tratta di astenersi dall'azione quando si è incerti, ma, al contrario, di agire anche quando non si ha la completa certezza. È un principio di azione e di ricerca, di «messa in tensione» e non, come vorrebbero i suoi detrattori, di oscurantismo».

¹⁸ In tal senso, si veda, da ultimo, C. ROVELLI, *Sull'eguaglianza di tutte le cose. Lezioni Americane*, Adelphi, Milano 2025, pp. 174-175, il quale sottolinea che «la nostra conoscenza, come tutti gli altri aspetti della nostra vita spirituale e mentale, è quindi finita, incompleta e niente la garantisce. Sono finiti ed estremamente imperfetti tutti i concreti processi mentali di gestione della conoscenza. (...) Mi pare che questa lezione di umiltà rispetto alle ambizioni dell'illuminismo e di tanta filosofia sia uno degli insegnamenti della scienza moderna». Tutto ciò, beninteso, «non toglie nulla allo sforzo di usare attenzione, rigore, collaborazione collettiva, pensiero analitico, di cercare precisione matematica, strumenti potenti ma imperfetti, da maneggiare con saggezza, consapevoli dei loro limiti». Ma, «non ci servono certezze assolute. Ci serve la leggerezza della circolarità, della complessità, dell'ambiguità, delle metafore, delle emozioni, dell'accettazione dell'incertezza e del cambiamento».

¹⁹ Come è stato ribattezzato da R. BIFULCO, *Il nuovo 'nomos della terra' europeo. Uno sguardo al regolamento UE sul ripristino della natura*, in *Diritto e clima*, n. 3/2025, il quale ritiene che, da una lettura complessiva del Regolamento, emerga «piuttosto una volontà di rifondazione che di razionalizzazione dell'esistente. Starà alla società europea e alle sue istituzioni consolidare e garantire questa spinta innovativa» (p. 787). Secondo G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Italian papers on federalism*, n. 1/2025, p. 69, la locuzione «ripristino» della natura andrebbe, comunque, letta attraverso il concetto di «sviluppo sostenibile».

l'ambiente al ruolo di mero strumento di correzione delle esternalità del mercato²⁰, non sembra, però, poter prescindere da un rinnovamento del «punto di vista antropologico» attraverso cui l'uomo «raggiunge» la «natura non umana»²¹. «Punto di vista» che, almeno sino ad oggi, ha determinato uno sfruttamento «scientifico» delle risorse naturali, percepite (inclusa la parte più indigente dell'umanità) come forza produttiva che sostanzia un «concetto di natura» che «esiste nell'interesse della dominazione» ed è «cosa sprovvista di valore». «Concetto» che, peraltro, è stato posto a «fondamento storico di una specifica forma sociale»²² che, col progredire degli strumenti tecnici a disposizione delle grandi imprese, ha trasformato l'umanità (o, per meglio dire, quella parte di essa che dispone del potere politico-economico) in «una forza geofisica»²³ che minaccia la sopravvivenza della stessa specie di cui è parte²⁴. Da qui, dunque, la necessità di recuperare «le virtù sociali» della «partecipazione», del «mutuo soccorso», della «solidarietà» e dell'«empatia», al fine di «riportare l'unicità specifica dell'umanità, segnata da una ricca capacità intellettuale, sociale e costruttiva, a una sintonia con la fecondità, diversità e creatività della natura»²⁵, in un processo di «evoluzione cumulativa verso forme e relazioni sempre diverse, sempre più differenziate e complesse»²⁶.

²⁰ In tal senso, E. CHITI, *Ecosystem restoration and EU Law: an introduction to the symposium*, in *European Law Open*, n. 3/2024, p. 178.

²¹ F. VIOLA, *Stato e natura*, Anabasi, Milano 1995, p. 10, il quale sottolinea che «possiamo rifiutare l'antropocentrismo, ma non il punto di vista antropologico», per «il semplice fatto che siamo esseri umani e che il nostro pensare la natura è irrimediabilmente "umano"». Sicché, avendo quasi esaurito l'«immenso serbatoio di risorse» a cui abbiamo sino ad oggi ridotto la natura, «ci chiediamo se la natura non abbia per noi anche un valore diverso da quello di uso, da quello che si offre alla nostra attività manipolativa. Se così fosse, la nostra cultura dovrebbe adeguarsi ad una nuova autocomprensione dell'uomo e modificare le sue pratiche e, in particolare, (...) le sue istituzioni giuridiche e politiche» (p. 11). Nello stesso senso, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano 2000, p. 50, ritiene che il diritto implichi «una sorta di antropocentrismo necessario in quanto, come scienza sociale, si occupa dell'uomo e quindi non può non considerare l'ambiente se non con esclusivo riferimento all'uomo ed ai suoi comportamenti». Di «premesse antropologico-culturali», in relazione al possibile avvento di uno «Stato culturale di diritto» come possibile «nuovo sviluppo dello Stato costituzionale» mondiale, parla P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale. V) Prospettive future*, in *Enc. giur. trecc.*, XXIX, Roma, p. 7. Sullo «Stato culturale di diritto» si veda, già, E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione*, Morano, Napoli 1961, p. 22 ss.

²² H. MARCUSE, *Natura e Rivoluzione*, in ID., *Controrivoluzione e rivolta*, Arnoldo Mondadori Editore, Vicenza 1973, p. 75. Nell'intento di rendere «la trasformazione radicale della natura (...) parte integrante della trasformazione radicale della società» (p. 73), lo studioso della Scuola di Francoforte sottolinea che «una società libera può avere fondamento e oggetto molto diversi; lo sviluppo dei concetti scientifici si può fondare su una esperienza della natura come totalità vivente da proteggere o "coltivare"; e la tecnologia potrebbe applicare tale scienza alla ricostruzione dell'ambiente della vita».

²³ A rilevarlo è stato il «padre» della c.d. sociobiologia, E.O. WILSON, *La creazione. Un appello per salvare la vita sulla terra*, Adelphi, Milano 2008, p. 41.

²⁴ Guardando al profilo economico-sociale, S. KOHEI, *Il capitale nell'Antropocene*, Einaudi, Torino 2024, p. 20, ha sottolineato che «oggetto dello sfruttamento capitalista non è solo la forza lavoro delle periferie, ma la Terra nel suo insieme. Che si tratti di materie prime, energie o alimenti, tutto viene sottratto al Sud globale attraverso uno scambio ineguale. Il capitalismo, che utilizza l'essere umano come strumento di accumulo di capitale, individua nella natura semplicemente un altro oggetto da depredare. (...) Se un sistema sociale così impostato insiste nel perseguire a tutti i costi una crescita economica illimitata, la conseguenza logica sarà lo sprofondare in una crisi ambientale».

²⁵ M. BOOKCHIN, *Per una società ecologica*, éleuthera, Milano 2021, p. 22, il quale sottolinea che «praticamente tutti i problemi ecologici sono problemi sociali». Ed invero, «forse uno dei più importanti contributi dati dall'ecologia sociale all'attuale dibattito ecologico è la constatazione che i problemi fondamentali che contrappongono la società alla natura nascono all'interno dello sviluppo sociale stesso, e non tra la società e la natura» (p. 28).

²⁶ M. BOOKCHIN, *op. ult. cit.*, pp. 32-33. «Fintantoché la società non sarà restituita a un'umanità indivisa capace di usare la sua saggezza collettiva», fa notare il pensatore americano, «le sue conquiste culturali, le sue innova-

La *Nature Restoration Law* non esplicita una simile prospettiva ecologico-sociale²⁷. Sembra, però, presupporla, allorché la rinnovata consapevolezza²⁸ degli effetti (socio)ambientali delle attività di trasformazione del territorio si traduce, sul piano normativo, nell'adozione di un nuovo modello di azione sui fattori chimico-fisico-biologici che strutturano la «comunità biotica»²⁹ in cui si realizza la persona umana (artt. 2, 9, 41 Cost.). Un piano d'azione sistemico³⁰ e interdisciplinare³¹, dunque, in grado di tenere assieme: le «norme» sul ripristino degli ecosistemi degradati, funzionali al «recupero di una natura ricca di biodiversità e resilienza» (*Considerando* n. 1 NRL); «gli obiettivi generali dell'Unione in materia di mitigazione» e «adattamento» ai cambiamenti climatici³², in linea con gli obiettivi fissati

zioni tecnologiche, le sue conoscenze scientifiche, la sua creatività innata, a beneficio proprio e del mondo naturale, tutti i problemi ecologici continueranno ad avere le proprie radici nei problemi sociali» (p. 34). La connessione tra problematiche ambientali e questioni sociali è stata particolarmente rimarcata anche da Papa Francesco nell'enciclica *Laudato Si* del 2015. Nel sottolineare la concordanza tra credenti e non «sul fatto che la terra» sia «essenzialmente una eredità comune, i cui frutti devono andare a beneficio di tutti», il Santo Padre ha evidenziato che «ogni approccio ecologico deve integrare una prospettiva sociale che tenga conto dei diritti fondamentali dei più svantaggiati» (pp. 70-71). E tanto, dal momento che «quando parliamo di “ambiente” facciamo riferimento anche a una particolare relazione: quella tra la natura e la società che la abita». Sicché, appare «fondamentale cercare soluzioni integrali, che considerino le interazioni dei sistemi naturali tra loro e con i sistemi sociali. Non ci sono due crisi separate, una ambientale e un'altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale» (p. 107).

²⁷ Per quanto, invero, essa sembra collocarsi nella prospettiva dischiusa da quei concetti di *One Health*, *Planetary Health* ed *Eco-Health* che, ad uno sguardo meno superficiale, paiono ancora ben lontani dal superare la logica «dell'ambiente (*rectius*, degli ecosistemi) come appartenenza umana». Così, incisivamente, M. CARDUCCI, *One Health, Planetary Health, Eco-Health tra Costituzione italiana e dell'Ecuador*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3/2025, p. 8, il quale non esita a rimarcare che «la traduzione di quella “Health” in diritto dell'uomo sembra suggerire il primato intrinseco della prosperità di una specie e dei suoi bisogni, rispetto a quello della sua limitazione a favore delle altre. Negli ecosistemi, “tutelati” dalla *One-Planetary-Eco Health*, la scala trofica antropocentrica non subisce revisioni». Sulle diverse declinazioni del principio *One Health*, si vedano i contributi raccolti in F. RESCIGNO - G. GIORGINI PIGNATIELLO (a cura di), *One Earth - One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Giappichelli, Torino 2023.

²⁸ Ragionando intorno al concetto di «Antropocene», R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico*, op. cit., p. 133, ha sottolineato come sia «oramai diffusa la consapevolezza che è in atto una modificazione delle condizioni naturali del pianeta che, se non mette in discussione la sopravvivenza umana nell'immediato, non lascia sperar bene riguardo alla qualità della vita delle generazioni future».

²⁹ Secondo la celebre definizione fornita da A. LEOPOLD, *Almanacco di un mondo semplice*, RED Edizioni, Milano 1997. «Comunità biotica» che fornisce «servizi ecosistemici» indispensabili a garantire la qualità della vita del cittadino-lavoratore (artt. 3, comma 2, 9, 32, 36, 41, commi 2 e 3, Cost.). Nozione complessa, quella di «servizio ecosistemico», da ultimo così specificata nella Direttiva (UE) 2025/2360 sul monitoraggio e la resilienza del suolo: «i contributi diretti o indiretti degli ecosistemi ai benefici ambientali, economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi» (art. 3, n. 2). Per una ricognizione della nozione di servizi ecosistemici cfr., tra i molti, M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3/2018, p. 713 ss. Nella dottrina internazionale, si veda H.A. MOONEY, P.R. EHRLICH, *Ecosystem services: a fragmentary history*, in G.C. DALY (ed.), *Nature Services: Societal Dependence on Natural Ecosystem*, Island Press, Washington DC 1997, pp. 11-19.

³⁰ Sottolinea l'approccio olistico introdotto dal Regolamento sul ripristino della natura, N. HOEK, *A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2022, 323.

³¹ Come ha rimarcato A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, n. 1/2015, p. 131, allorché il diritto provi a definire e risolvere problematiche ambientali, «nella sua opera concreta di razionalizzazione dell'esistente, non può che fisiologicamente “aprirsi” alle altre scienze».

³² Ed infatti, «la disponibilità di ecosistemi ricchi di biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici sono intrinsecamente collegate. La natura e le soluzioni basate sulla natura, compresi gli stock e i pozzi naturali di assorbimento di carbonio, sono fondamentali per combattere la crisi climatica. Allo stesso tempo, la crisi climatica è già

nell'Accordo di Parigi del 2015³³; la «neutralità in termini di degrado di suolo»³⁴ e una «maggiore sicurezza alimentare» (art. 1, § 1, NRL)³⁵. Il che, come si vedrà, sembra conferire piena dignità ambientale alla pianificazione territoriale (artt. 2, 3, comma 2, 9 e 117, comma 3, Cost.)³⁶, rigenerando al contempo, proprio attraverso la funzione pubblica di pianificazione, la «funzione sociale» della proprietà privata (art. 42, comma 2, Cost.).

2. Il Regolamento europeo sul ripristino della natura: limiti e prospettive

La previsione di misure vincolanti di ripristino degli ecosistemi degradati ha incontrato - anche in Italia - la rigida opposizione delle associazioni di categoria (del comparto agricolo³⁷, *in primis*), ben radicate nei gruppi politici che albergano nel Parlamento di Strasburgo e rappresentate da alcuni Governi nazionali (tra cui quello italiano) in seno al Consiglio³⁸.

un fattore di cambiamento degli ecosistemi terrestri e marini e l'Unione deve prepararsi a un aumento dell'intensità, della frequenza e della pervasività dei suoi effetti» (*Considerando* n. 16 al Regolamento sul ripristino della natura). Da qui, dunque, la rilevanza delle c.d. soluzioni basate sulla natura, che «devono pertanto favorire la biodiversità e sostenere la fioritura di una serie di servizi ecosistemici» (*Considerando* n. 17).

³³ In particolare, l'articolo 2 dell'Accordo di Parigi fissa l'obiettivo di mantenere «*the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change*». Ogni Stato parte dell'Accordo è, poi, tenuto a comunicare liberamente - ogni cinque anni - i propri *nationally determined contributions* (NDC), iscritti in un registro pubblico liberamente consultabile. Proprio tale ultimo aspetto rappresenta uno degli elementi di maggiore criticità e debolezza dell'Accordo di Parigi, tanto da aver indotto G. VIVOLI, *Lineamenti di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 2025, p. 90, a chiedersi: «ci sono voluti ventitré anni (da Rio 1992 a Parigi 2015) per trovare un accordo globale in cui, alla fine, ogni Parte può decidere liberamente di quanto ridurre le emissioni di gas serra?».

³⁴ ... anch'essa funzionale al raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici, come specificato nel Regolamento (UE) 2023/839 del Parlamento e del Consiglio, che allinea gli obiettivi concernenti la contabilizzazione delle emissioni e degli assorbimenti risultanti dall'uso del suolo, dei cambiamenti del suo uso e della silvicoltura (*land use, land use change and forestry*) alle iniziative strategiche correlate in materia di biodiversità.

³⁵ Appare significativo che la strategia *Farm to Fork* del 2020 si apra con il riferimento alla necessità di rendere maggiormente sostenibile il processo di produzione alimentare e, al contempo, fissi obiettivi - da raggiungere entro il 2030 - che limitano l'utilizzo in agricoltura di pesticidi e di altre sostanze altamente inquinanti, come tali gravemente impattanti sulla qualità del cibo e sulla salute complessiva dell'ambiente e dei consumatori.

³⁶ L'intento di «conferire piena dignità ambientale alla funzione "governo del territorio" (ad oggi, sul piano costituzionale, mera competenza legislativa "di settore")», è al centro del lavoro di A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, op. cit., specialmente p. 358 ss.

³⁷ È sufficiente qui richiamare le posizioni fermamente contrarie espresse da Coldiretti, Cia e Confagricoltura, tutte incentrate su argomentazioni che, quando non apertamente ideologiche (come quelle che vorrebbero rappresentare gli agricoltori come i principali «custodi dell'ambiente»), appaiono alquanto pretestuose (sol che si pensi al rifiuto di rinaturalizzare il bacino del Po) in relazione alla necessità di intervenire a tutela - effettiva - di ecosistemi compromessi proprio a causa del ricorso a tecniche agricole intensive e distruttive della biodiversità (basti pensare alla scomparsa progressiva di impollinatori). Per una panoramica delle posizioni negative espresse dalle associazioni di categoria italiana si può consultare il seguente link: <https://www.ilsole24ore.com/art/ripristino-natura-rischi-minore-produttivita-e-sicurezza-alimentare-AFNZIYfD>.

³⁸ Al pari di Ungheria, Polonia, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia, l'Italia ha infatti espresso il proprio voto contrario, in seno al Consiglio dell'Unione Europea, all'entrata in vigore della *Nature Restoration Law*, adducendo motivazioni inerenti al finanziamento delle misure di ripristino. Contrarietà che si somma alla modifica - intervenuta, peraltro, con emendamento alla legge di bilancio (atto del tutto estraneo alla materia *de qua* e alla «legge» cui l'art. 9 attribuisce la definizione di modi e forme a tutela degli animali) - della legge-quadro n. 157 del 1992, con cui si sono estese sensibilmente le già ampie possibilità di esercizio della pratica venatoria e le competenze regionali in materia. Competenze che, assai spesso, si traducono nell'introduzione di una deroga generalizzata alle più garantiste disposizioni euro-nazionali a tutela della fauna selvatica.

Per non arrestare il già complicato *iter* di approvazione del Regolamento³⁹, il testo finale della *Nature Restoration Law* ha subito, dunque, un ampio ridimensionamento delle disposizioni più innovative inizialmente incluse nello schema normativo presentato dalla Commissione nel 2022. Basti pensare alla riumidificazione «volontaria» dei suoli per gli agricoltori e i proprietari terrieri e alla scarsa incidenza delle previsioni sugli ecosistemi urbani, di fatto svincolate da quegli obiettivi quantitativi - espressi in termini percentuali - invece trasversali a tutti gli altri ambiti di intervento. Per non dire, poi, della possibilità, riconosciuta alla Commissione, di sospendere temporaneamente - fino ad un massimo di un anno - l'attuazione del Regolamento in caso di «gravi conseguenze a livello comunitario per la sicurezza alimentare» (*cons.* n. 88 e art. 27 NRL)⁴⁰. Interpretato nella sua globalità, il testo finale del Regolamento europeo sul ripristino della natura contribuisce, in ogni caso, ad inserire nell'ordinamento euro-unitario elementi scientifico-normativi in grado di “rigenerare” una trama normativa ancora largamente allignata su interessi produttivi altamente inquinanti. Oggi, peraltro, di natura financo belligerante⁴¹. Ed è proprio su tali elementi che parrebbe utile appuntare preliminarmente le riflessioni che seguiranno, nella consapevolezza che l'attuazione degli obblighi di ripristino non può prescindere dalla redazione di piani nazionali ambiziosi e fondati sulle migliori evidenze scientifiche disponibili⁴².

³⁹ In effetti, la *Nature Restoration Law* è stata fortemente osteggiata dai gruppi conservatori presenti nel Parlamento europeo: non sorprende, allora, il lungo e travagliato *iter* di approvazione del Regolamento, snodatosi dapprima nell'approvazione del Parlamento il 12 luglio 2023; poi, nel riesame portato avanti con il trilogio europeo (fase di negoziazione che coinvolge Parlamento, Consiglio e Commissione europea) e, a seguito dell'accordo raggiunto nell'autunno del 2023, nella votazione favorevole della Plenaria del Parlamento europeo del 27 febbraio 2024, con 329 voti a favore, 275 contrari e 24 astensioni; infine, con il voto favorevole del Consiglio il 17 giugno 2024. In quell'occasione, a risultare decisivo è stato il voto favorevole della Ministra dell'Ambiente austriaca Leonore Gewessler, la quale si è discostata dalle indicazioni del suo primo ministro, deciso ad allinearsi al voto negativo già annunciato da Italia, Ungheria, Polonia, Olanda, Finlandia e Svezia. Voto negativo che avrebbe determinato la mancata approvazione della *Nature Restoration Law*.

⁴⁰ Sul piano internazionale, già l'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, richiede agli Stati di riconoscere alla popolazione un «livello adeguato» di alimentazione, declinato tuttavia in chiave piuttosto generica. Per una riflessione d'insieme sul diritto al un cibo «adeguato», la cui garanzia parrebbe necessitare della costituzione di un «servizio pubblico permanente di assistenza alimentare», si veda A. GUSMAI, *Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà*, in *Dirittifondamentali.it*, 16 ottobre 2015, 1 ss.

⁴¹ Per un approfondimento delle problematiche costituzionali sottese ai conflitti arimati in atto nel Pianeta, assai utile è la lettura dei contributi raccolti in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022. In particolare, ragionando intorno ai diffusi disagi sociali da cui originano le guerre, A. GUSMAI, *Tra Eros e Thanatos: il diritto costituzionale “al fronte” delle guerre*, in *Questa Rivista*, n. 3/2025, pp. 24-25, ha sottolineato che, in assenza di una rifondazione culturale diretta a rinsaldare legami solidali e a creare sistemi governativi capaci di garantire isonomia dentro e fuori gli Stati, appare assai complesso formare «una massa cosciente» pronta a prendere sul serio la follia del riarro, il cambiamento climatico antropogenico e i disastri ambientali, le più diffuse disparità tra le persone, il problema dell'accesso ai beni primari come l'acqua, il cibo e l'abitazione; ecco, in mancanza di tutto questo, difficilmente potranno esserci soggetti politici in grado di dare forma ad uno Stato non solo *del* mondo, ma *per* il mondo, ossia capace di tutelare il futuro del genere umano al pari della biodiversità e degli ecosistemi».

⁴² Crescente è, infatti, il ruolo che la scienza sta assumendo nelle dinamiche giuridico-costituzionali, non senza criticità. Come ha evidenziato A. RUGGERI, *Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2024, 150, «la stessa Costituzione si dispone ormai, in modo docile, a letture scientificamente orientate, specie ovviamente nella sua parte sostantiva (e, prima ancora, nei principi fondamentali). Si tratta di un'autentica rivoluzione dallo straordinario significato e dagli imprevedibili sviluppi. Non è dato, infatti, sapere quali segni essa lascerà sul modo usuale di fare politica, per un verso, e, per un altro verso, di fare diritto. Certo si è che la scienza porterà in non pochi casi a vistose contrazioni dell'area in cui fin qui la discrezionalità del legislatore ha avuto modo di esprimersi e farsi valere; e sarà, poi, interessante verificare quali riflessi potranno aversene a cascata nei riguardi degli operatori restanti così come della comunità governata».

Ciò che, almeno per il momento, appare ben lontano dal costituire una realtà effettiva, anche in Italia⁴³.

2.1 Le possibili «deroghe» alle misure di ripristino

L'obiettivo di ripristinare almeno il 20% delle zone terrestri e marine dell'Unione «entro il 2030, e tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050» (art. 1, § 2), trova più puntuale specificazione negli articoli che compongono il Capo II («Obiettivi e obblighi di ripristino») del Regolamento e, in particolare, nelle due disposizioni «generali» di cui agli articoli 4 e 5. Il primo, dedicato agli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce; il secondo, agli ecosistemi marini.

Quel che appare, sin da subito, evidente è la simmetrica volontà del legislatore europeo di agire - attraverso i piani nazionali - a tutela dei «tipi di habitat» che non siano «in buono stato». E di farlo, in entrambi i casi, mediante un aumento proporzionale, a cadenza decennale, della percentuale di superficie totale da ripristinare (almeno il 30% entro il 2030; almeno il 60% entro il 2040; almeno il 90% entro il 2050), con preferenza per i siti Natura 2000 (art. 4, § 1; art. 5, § 1)⁴⁴. Il Regolamento attribuisce, tuttavia, agli Stati membri la possibilità di introdurre «deroghe» alle suddette misure di ripristino in presenza di «habitat molto comuni e diffusi» (art. 4, § 2) o nell'impossibilità comprovata di conseguire pienamente gli obiettivi prefissati (art. 5, § 3). In entrambi i casi, però, gli Stati sono tenuti ad indicare

⁴³ È questo il dato sconcertante che emerge dalla lettura del *Report*, redatto da alcune associazioni ambientaliste (*BirdLife Europe and Central Asia, ClientEarth, European Environmental Bureau, WWF*) nell'ottobre 2025, «*Nature Restoration Plan Development Process in EU Member States - Mid-term assessment*». L'Italia figura, infatti, tra i Paesi in cui il processo di redazione del piano nazionale di ripristino appare «*insufficient/unclear*»: in particolare, guardando al primo dei quattro criteri adoperati («*science-based plan*», «*inclusive plan*», «*ambitious plan*», «*empowered plan*»), l'Italia risulta tra i Paesi in cui si registra «*a lack of transparency around the process of identifying and addressing knowledge gaps*», il che implica «*a lack of transparency regarding which institutions are involved and on what basis*». Anche con riguardo al terzo criterio, quello dell'ambizione del piano, l'Italia risulta tra i Paesi in cui massimo appare il rischio di ridurre la portata del Regolamento ad insieme di mere obbligazioni amministrative «*or minimum compliance exercises. In these countries engagement remains limited, and messaging is mainly technical*». Significative criticità emergono anche con riguardo all'attuazione del secondo criterio, quello inerente al carattere «inclusivo» dei piani, in cui si registra una rimarchevole assenza di informazioni pubbliche sul coinvolgimento e sulla selezione dei portatori di interessi, da distinguere - in ogni caso - dall'apporto che possono garantire esperti e associazioni scientifiche. Ad «*early stage*» appare, invece, l'«*empowerment*» dei piani, giacché assai scarse sono le risorse (finanziarie, tecniche ed umane) destinate alla preparazione del piano. Nel *Report* si può leggere, infatti, che «*Italy has already identified financial resources in certain existing funds (such as EU Cohesion fund) and is taking steps to secure funding from other funds*», benché «*(u)nderstaffing and resource uncertainty are seen as problematic in achieving a proper NRP preparation in Czechia, Italy, Malta and Greece*». In generale, «*(t)his mid-term assessment makes clear that while NRP preparations are under way across the EU, overall progress remains limited and uneven*»: molti degli Stati membri (tra cui l'Italia) «*are still at an early or insufficient stage on the key factors - science based, ambition, inclusiveness, and empowerment - needed for credible plans. If current trends persist, major delays and capacity gaps could push some draft NRPs past the 2026 deadline or lead to rushed, low-quality plans, meeting minimal legal requirements falling short of the NRL's objectives*».

⁴⁴ L'obbligo degli Stati membri di adottare le misure di ripristino viene meno soltanto in alcune, tassative, ipotesi previste dallo stesso Regolamento. In particolare, al di fuori dei siti Natura 2000, gli obblighi di ripristino non si applicano in casi di forza maggiore (comprese le catastrofi naturali), trasformazioni inevitabili degli *habitat* causate direttamente dai cambiamenti climatici, azioni o inerzie di Paesi terzi e piani o progetti di interesse pubblico prevalente per i quali non siano disponibili soluzioni alternative meno dannose, «da determinarsi caso per caso» (art. 4, § 14; art. 5 § 11). All'interno dei siti Natura 2000, invece, le deroghe agli obblighi di ripristino sono azionabili soltanto in casi di forza maggiore, trasformazioni cagionate dai cambiamenti climatici e realizzazione di piani o progetti autorizzati ex art. 6, § 4, della Direttiva 92/43/CEE (c.d. Direttiva Habitat) (art. 4, § 16; art. 5, § 13).

le misure compensative previste per ciascun deterioramento significativo e la «superficie supplementare» su cui intervenire (art. 4, § 5; art. 5, § 3)⁴⁵.

L'individuazione delle «zone più idonee per le misure di ripristino» deriva dalle «migliori conoscenze disponibili» e dalle «evidenze scientifiche più recenti relative allo stato dei tipi di habitat» (art. 4, § 8)⁴⁶. La più ampia conoscenza della rete di relazioni ecosistemiche che si realizzano sul territorio (art. 4, § 9; art. 5, § 7)⁴⁷ pare, infatti, condizione indispensabile per «migliorare la connettività» tra ecosistemi (art. 4, § 10) e la «coerenza ecologica» delle misure adottate (art. 5, § 8), nell'intento comune di tutelare le «esigenze ecologiche delle specie» (art. 4, § 10; art. 5, § 8). Sono proprio queste connessioni ecologiche, invero, che devono essere rappresentate - il più fedelmente possibile - nelle attività di pianificazione territoriale, al fine di scongiurare il rischio di persistente disallineamento tra interdipendenza e mutualità degli ecosistemi e crescita illimitata, talvolta anomica, delle infrastrutture umane⁴⁸.

In questa prospettiva, ben si comprende, allora, l'intento del legislatore europeo di ripristinare la connettività naturale dei fiumi⁴⁹ e le funzioni naturali delle relative pianure alluvionali (art. 9)⁵⁰; di aumentare il numero delle popolazioni di impollinatori e la loro diversità biologica (art. 10, § 1)⁵¹; e di mettere in atto misure «per rafforzare la biodiversità» degli «ecosistemi agricoli» (art. 11)⁵² e di quelli

⁴⁵ Una volta raggiunto «un buono stato e una qualità sufficiente degli habitat delle specie», gli Stati membri hanno il dovere di far sì che questi «non si deteriorino in misura rilevante» (art. 4, § 11; art. 5, § 9).

⁴⁶ Oltre che - per gli ecosistemi marini - dai «progressi tecnici e scientifici più recenti» (art. 5, § 6).

⁴⁷ A tal fine, nella redazione dei piani nazionali di ripristino gli Stati membri potranno utilizzare report e documenti di monitoraggio e mappatura già esistenti, come quelli inerenti ai tipi di *habitat* tutelati dalla Direttiva Habitat (92/43/CEE) di cui all'*Allegato I* della *Nature Restoration Law*; i dati riguardanti gli ecosistemi marini ricavabili dal ridetto Allegato I e da altre mappature realizzate da Emodnet e dal servizio marino Copernicus, oltre che le relazioni correlate all'attuazione della Direttiva quadro sulla strategia marina (MSFD); gli inventari realizzati nell'ambito del progetto AMBER per le barriere fluviali; i sistemi di monitoraggio degli impollinatori selvatici; i dati EUROSTAT che forniscono l'indice degli uccelli comuni delle aree agricole (*Farmland Bird Index*) e quello delle farfalle delle praterie (*Butterfly Index*); gli indicatori forestali che gli Stati membri forniscono volontariamente a *Forest Europe*. Manca, invece, ancora oggi, un sistema di monitoraggio europeo sul livello di carbonio organico nel suolo.

⁴⁸ Un'esortazione a giuridicizzare le «relazioni ecosistemiche», affiancando «al diritto delle relazioni umane una nuova branca del diritto delle relazioni ecosistemiche, che abbia come *Grundnorm* la protezione dell'integrità ecologica del pianeta», proviene da S. BAGNI, *Dal diritto ambientale al diritto delle relazioni ecosistemiche*, in *Ircocervo*, n. 1/2025, rispettivamente pp. 45-47. In tal modo, l'A. invita ad «aderire a una visione ecosistemica che riconosce la vita sul pianeta come un insieme di relazioni di interdipendenza fra soggetti umani e non umani», senza con ciò negare «il fondamento antropocentrico del diritto» o far proprie «ipotesi filosofiche di ecologia profonda che considerano la natura totalmente equiparata all'essere umano» (p. 46).

⁴⁹ Da qui, dunque, la possibile rilevanza dei c.d. contratti di fiume, recentemente rimarcata - proprio con riguardo al ripristino dei bacini fluviali imposto dalla *Nature Restoration Law* - da C. LEONE, *L'obbligo degli Stati membri di garantire la connettività fluviale alla luce delle più recenti riforme*, in *Federalismi.it*, 14/2024, p. 129 ss. I «contratti di fiume» sarebbero, infatti, «strumenti volontari di programmazione negoziata e partecipata, volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei bacini e sottobacini idrografici» e, in questa prospettiva, coinvolgerebbero «soggetti che operano nel territorio», incentivando «il sostegno e la responsabilità nelle azioni che si intendono perseguire» e favorendo «una maggiore consapevolezza del pubblico sul valore del bene acqua, degli ecosistemi acquatici» (p. 145).

⁵⁰ ... da cui discende l'obbligo degli Stati membri di rimuovere le barriere artificiali che interrompono la rete di relazioni ecosistemiche, a partire da quelle obsolete o non più necessarie per la produzione di energia rinnovabile, per la navigazione interna o per l'approvvigionamento idrico (art. 9, § 2).

⁵¹ A tal fine, data la rilevanza assunta dal ripristino di un adeguato e variegato numero delle popolazioni di impollinatori, l'art. 10, § 2, della *Nature Restoration Law* attribuisce alla Commissione «il potere di adottare atti delegati (...) al fine di integrare il presente Regolamento stabilendo e aggiornando un metodo scientifico di monitoraggio».

forestali» (art. 12)⁵³, tenendo conto «dei cambiamenti climatici, delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali e della necessità di garantire la produzione agricola sostenibile dell'Unione» (art. 11, § 1). Una misura, quest'ultima, che appare di una certa rilevanza soprattutto in Italia, giacché il 13% delle aziende agricole e il 12% della Superficie Agricola Utilizzata (c.d. SAU) nella Penisola ricadono all'interno di siti Natura 2000⁵⁴.

2.1.1. Obbligo di riumentificazione e status proprietario

La *Nature Restoration Law* impone agli Stati membri l'adozione di misure di ripristino delle torbiere drenate, lasciando ad essi la possibilità di riumentificare quelle a uso agricolo⁵⁵. Proprio tale ultimo aspetto merita, però, qualche precisazione, dacché direttamente incidente su quello *status* proprietario fermamente tutelato a livello europeo⁵⁶, la cui conservazione più ha inciso sul complicato *iter* di approvazione del Regolamento (UE) 2024/1991. E tanto, soprattutto con riguardo alla possibile riduzione della superficie agricola produttiva e all'utilizzo di fondi esterni alla Politica Agricola Comune (c.d. PAC)⁵⁷.

Ed invero, da un lato, la riumentificazione delle torbiere a uso agricolo «può essere ridotta da uno Stato membro» in caso di «impatti significativi su infrastrutture, edifici, adattamento ai cambiamenti

⁵² Ossia, conseguire un tendenziale aumento, a livello nazionale, «per almeno due dei tre indicatori seguenti per gli ecosistemi agricoli, (...) fino al raggiungimento» di «livelli soddisfacenti (...): a) indice delle farfalle comuni; b) stock di carbonio organico nei terreni minerali coltivati; c) percentuale di superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità» (art. 11, § 2). Misure specifiche sono poi previste per i livelli dell'indice dell'avifauna comune in habitat agricolo a livello nazionale (art. 11, § 3).

⁵³ In tal caso, l'art. 12, § 1, invita i pianificatori nazionali a tener conto «dei rischi di incendi boschivi». Più nello specifico, oltre all'aumento tendenziale dell'indice nazionale dell'avifauna comune in habitat forestale, gli Stati membri devono conseguire «una tendenza all'aumento a livello nazionale di almeno sei su sette dei seguenti indicatori per gli ecosistemi forestali (...): a) legno morto in piedi; b) legno morto a terra; c) percentuale di foreste disetanee; d) connettività forestale; e) stock di carbonio organico; f) percentuale di foreste dominate da specie arboree autoctone; g) diversità delle specie arboree» (art. 12, § 3). Il mancato rispetto dei ridetti obblighi trova giustificazione soltanto in «casi di forza maggiore su vasta scala, comprese le catastrofi naturali, in particolare gli incendi boschivi non pianificati o incontrollati», ovvero in caso di «trasformazioni inevitabili degli habitat causate direttamente dai cambiamenti climatici» (art. 12, § 4).

⁵⁴ Cfr. «*L'Italia e la Pac post 2020 - Contribuire alla tutela della biodiversità. Rafforzare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio*», Rete Rurale Nazionale 2021.

⁵⁵ Gli Stati membri sono tenuti a mettere in atto misure volte a ripristinare i suoli organici a uso agricolo che costituiscono torbiere drenate, su almeno: «a) il 30% di tali superfici entro il 2030, di cui almeno un quarto è riumentificato; b) il 40% di tali superfici entro il 2040, di cui almeno un terzo è riumentificato; c) il 50% di tali superfici entro il 2050, di cui almeno un terzo è riumentificato» (art. 11, § 4, primo cpv.).

⁵⁶ Tenendo insieme gli articoli 2, 3, 9, 41 e 42 Cost., L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, p. 118, ha sottolineato la necessità, in ottica ambientale, di «rileggere gli articoli 41 e 42 Cost. per collocare la tutela ambientale non quale mero limite allo «sviluppo» in modo che sia «sostenibile», ma piuttosto per «renderlo obiettivo ineliminabile di ogni forma di godimento e uso della proprietà così come dello svolgimento dell'iniziativa economica, pubblica o privata che sia coerente con l'utilità sociale e la libertà, sicurezza e (...) dignità umana». In altri termini, «i principi supremi ex artt. 2, 3 e 9 dovrebbero riempire di sé non solo il godimento della proprietà ex artt. 42, 43 e 44, ma anche l'utilità sociale, la libertà, la sicurezza e la dignità umana dell'art. 41 Cost.» (p. 123).

⁵⁷ Come ha fatto notare D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino*, op. cit., p. 3, tra «i vari elementi che compongono» il *Green Deal* «(politica industriale, economia circolare, decarbonizzazione dei settori strategici, sostenibilità sociale), quello a tutela degli ecosistemi presenta un grado d'intangibilità maggiore, si fonda su un approccio inevitabilmente radicale, che dice che gli stessi ecosistemi siano sostenibili, prescindendo dagli aspetti legati allo sviluppo. Ciò fa registrare maggiori resistenze, che spiegano le difficoltà nell'adozione del nuovo regolamento e la sua approvazione solo a seguito di alcune modifiche (ad es. lo stralcio dell'obiettivo di riduzione del 10% della superficie agricola produttiva, la previsione di utilizzare fondi esterni alla Politica agricola Comune (Pac) e l'introduzione del riferimento al rispetto del principio di reciprocità per i prodotti importati».

climatici o altri interessi pubblici», oltre che nell'impossibilità di realizzarla «su terreni diversi» da quelli agricoli; e, dall'altro lato, l'obbligo per gli Stati membri di conseguire gli obiettivi di riumentificazione «non implica l'obbligo di riumentificare i loro terreni per gli agricoltori e i proprietari terrieri privati, per i quali la riumentificazione (...) rimane volontaria, fatti salvi gli obblighi derivanti dal diritto nazionale» (art. 14, § 4)⁵⁸.

Ecco, allora, spiegato il motivo per cui l'attuazione della *Nature Restoration Law* deve essere coordinata con le misure adottate nell'ambito della PAC e con il programma *Life*⁵⁹, entrambi diretti a ripristinare la biodiversità dei terreni agricoli entro il 2030⁶⁰, in attuazione delle Direttive Habitat e Uccelli e della *SEB 2030*⁶¹. È chiaro, infatti, che il finanziamento di attività agricole intensive ed altamente inquinanti possa confliggere - al pari di tecniche di pesca intensiva⁶² - con gli obiettivi di ripristino degli ecosistemi degradati fissati nella *Nature Restoration Law*, compromettendo la biodiversità (si pensi agli impollinatori) e la stessa sicurezza alimentare umana, minacciata dall'utilizzo generalizzato di pesticidi e altre sostanze inquinanti che alimentano le tecniche di agricoltura e acquacoltura intensiva⁶³. È proprio dal settore agroalimentare, in effetti, che si snoda la possibilità di riuscita del *Green Deal* e, per quel che qui più rileva, degli obiettivi di ripristino di cui al Regolamento (UE) 2024/1991⁶⁴.

Nell'alveo del «mandato di tutela dell'ambiente» ricavabile dall'art. 9 Cost., s'impone, dunque, la necessità di interpretare le misure precedentemente adottate in materia di politica agricola comune e politica comune della pesca in funzione degli obiettivi di ripristino successivamente punteggiati nella *Nature Restoration Law*. Il che parrebbe implicare, da un lato, la centralità dell'agricoltura ecologica all'interno delle previsioni del piano nazionale di ripristino e, dall'altro lato, la possibilità di riassegnare, a sostegno delle misure di attuazione, i fondi PAC o PCP che sostengono attività agricole altamente

⁵⁸ Il § 5 dell'art. 11 conclude, infine, stabilendo che, «se del caso, gli Stati membri incentivano la riumentificazione per renderla un'opzione attraente per gli agricoltori e i proprietari terrieri privati e promuovono l'accesso degli agricoltori e degli altri portatori di interessi a formazioni e consulenze sui benefici della riumentificazione delle torbiere e sulle opzioni relative alla successiva gestione del territorio e le opportunità che ne derivano».

⁵⁹ Istituito dal Regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2021.

⁶⁰ In effetti, i piani strategici della PAC prevedono possibili forme di finanziamento per le attività di ripristino e mantenimento di siepi, filari, muretti a secco, fossi, zone umide (di piccole dimensioni), terreni a maggese e destinati alla piantumazione di miscele di semi per gli impollinatori. Azioni, queste, dirette a creare *habitat* idonei per la fauna selvatica. A ciò si aggiungano ulteriori forme di piano incentrate sul finanziamento di attività dirette al ripristino delle torbiere e alla creazione di prati allagati, sistemi agroforestali e inerbimento dei frutteti.

⁶¹ ... di cui il 10% deve già essere destinato a tutela della biodiversità. In attuazione della Seb 2030, la Strategia Nazionale Biodiversità 2030 (marzo 2023) prevede, infatti, l'obiettivo di destinare il 10% delle aree agricole alla tutela della biodiversità e alla creazione di reti ecologiche (Sotto-Azione A3.2.c).

⁶² Il Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio prevede, infatti, che la politica comune della pesca attui un approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca e si adoperi per garantire che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino (si ricordi che Unione ha competenza esclusiva nella conservazione delle risorse biologiche marine).

⁶³ Non a caso, Vandana Shiva ha scorto nella biodiversità «l'indicatore per eccellenza della sostenibilità». Cfr., dunque, V. SHIVA, *Campi di battaglia. Biodiversità e agricoltura industriale*, Edizioni Ambiente, Milano 2009, p. 28.

⁶⁴ In tal senso, D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino*, op. cit., p. 3, il quale ritiene quello «agroalimentare» uno «degli snodi critici per la riuscita del *Green Deal* (...) (p)er almeno quattro ordini di motivi: la quantità di emissioni climalteranti prodotte dal comparto agricolo è a oggi molto rilevante; le pratiche agricole trasformano, usano e condizionano la natura e le sue risorse, che vanno preservate, sia in un'ottica ecologica, sia economia, come *assets* da non esaurire; l'alimentazione incide, direttamente, sul benessere e sulla salute degli individui, che devono potersi approvvigionare di cibo sufficiente, di qualità e accessibilità economicamente; si tratta di un comparto che contribuisce in modo significativo a finalità economiche e sociali, per lo sviluppo, l'occupazione e il mercato delle merci».

inquinanti⁶⁵. Opzione, questa, non espressamente prevista nel Regolamento (UE) 2024/1991 - e, anzi, da esso (almeno) formalmente esclusa (*Considerando* n. 79) - ma che, tuttavia, parrebbe trovare piena legittimazione sul piano costituzionale “interno” (*ex artt.* 9 e 41 Cost.) con riferimento a tutte quelle attività agricole ancora improntate a metodi intensivi di produzione, distruttivi degli equilibri ecosistemici e della ricca biodiversità della Penisola⁶⁶.

Il ripristino degli ecosistemi degradati e della biodiversità⁶⁷ che in essi trova sostentamento appare, infatti, condizione indispensabile per la sicurezza alimentare e il benessere dei cittadini, compromessi da attività distruttive dei siti di stoccaggio del carbonio indispensabili per contrastare gli effetti più deleteri del cambiamento climatico⁶⁸. Dovere di preservazione del ciclo naturale del carbonio - e, dunque, degli ecosistemi a ciò funzionali - peraltro non più riducibile a mera esortazione politico-programmatica⁶⁹, ma espressamente assunto a parametro interposto di costituzionalità (*ex art.* 117, comma 1, Cost.) a seguito dell’assai nota sentenza con cui la Corte Edu ha risolto il caso *KlimaSeniorinnen*. In quell’occasione, infatti, il giudice di Strasburgo ha desunto dall’art. 8 Cedu l’esistenza di un «*Primary Duty*» di azione preventiva a tutela delle generazioni future⁷⁰ esposte agli effetti del cambiamento cli-

⁶⁵ Come si può leggere nelle *Raccomandazioni per la redazione di ambiziosi piani nazionali di ripristino della natura*, 2025, 31, consultato nella traduzione fornita dalla *Lipu - Birdlife Italia*, «esiste un ampio margine di manovra per utilizzare la PAC e la PCP a sostegno delle misure di ripristino, anziché indebolirle. Infatti, le misure agro-climatico-ambientali previste dalla PAC, possono essere utilizzate per sostenere l’effettiva attuazione di misure di ripristino della natura e il recupero delle popolazioni di impollinatori (...). La PCP, attraverso il FEAMP, può aumentare gli incentivi positivi per le misure di pesca ecologiche e sostenibili che contribuiscono al ripristino degli habitat marini e degli habitat delle specie. Entrambe le politiche e i relativi fondi sono indispensabili per raggiungere gli obiettivi del PNL».

⁶⁶ Come si può leggere nel succitato *Report* del WWF Italia «*Biodiversità fragile. Maneggiare con cura*», cit., p. 2, in Italia «la diversità ecologica raggiunge valori elevatissimi (contiamo metà delle specie vegetali e circa un terzo di tutte le specie animali attualmente presenti in Europa), grazie al posizionamento al centro del Mediterraneo, la connessione naturale tra territori balcanici e iberici, la presenza di significativi dislivelli altitudinali (dal livello del mare a montagne che superano i 4.000 metri) e di differenze latitudinali».

⁶⁷ Secondo la definizione fornita dalla Convenzione sulla diversità biologica sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 - e ratificata dall’Italia con legge n. 124 del 1994 - la «diversità biologica» consisterebbe nella «varietà degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell’ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi». Diversità biologica di cui, ontologicamente, non può che far parte anche l’uomo.

⁶⁸ Come ha messo in evidenza M.E. HARRIS, *The normative values of the European Green Deal*, in rivista *eurojus.it*, n. 2/2024, p. 125, «Nature in not restored for nature’s sake, in short, but for our owns». Sicché, la riflessione è di L. CASSETTI, *L’effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, n. 13/2025, pp. 205-206, «appare ben difficile leggere tra le norme sul ripristino della natura e degli ecosistemi una qualche forma di assolutizzazione del valore della natura: piuttosto emerge con una certa chiarezza il collegamento tra questa politica e una vera e propria “polizza assicurativa” per garantire la sostenibilità e la resilienza a lungo termine dell’Unione europea come anche l’obiettivo prioritario di salvaguardare gli equilibri ambientali ripristinandoli se alterati al fine di evitare altre pandemie ed epidemie (...)».

⁶⁹ Sulla complessa questione dei limiti apponibili alla discrezionalità legislativa si vedano, da ultimo, i contributi raccolti in M. RUOTOLO (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025.

⁷⁰ Sul tema delle generazioni future, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, FrancoAngeli, Milano 2008; R. BIFULCO - A. D’ALOJA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli 2008, XXIII ss.; A. D’ALOJA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano 2016, p. 331 ss.

matico⁷¹, tratteggiando un percorso deontico⁷² in cui le «soglie di sicurezza nell'alterazione del ciclo del carbonio» (definite dall'art. 2 dell'Accordo di Parigi) divengono un limite invalicabile per la discrezionalità del decisore politico. A meno di non voler stravolgere «il c.d. “Carbon Budget” residuo», ossia quel «dato di natura che garantisce il “patrimonio” nella sua integrità e ricchezza nel tempo»⁷³.

2.1.2. Il complicato coordinamento con i siti destinati alla difesa nazionale

Il Regolamento europeo sul ripristino della natura riconosce, inoltre, agli Stati membri la possibilità di azionare due deroghe - per così dire - generalizzate all'introduzione delle misure di ripristino degli ecosistemi degradati.

La prima di esse, dal carattere (formalmente) soltanto possibilista («possono»), attiene all'eventuale esenzione delle «zone utilizzate per attività destinate esclusivamente alla difesa nazionale», qualora le misure di ripristino «siano ritenute incompatibili» con il loro «continuo uso militare» (art. 6, § 1). In tal caso, gli Stati membri possono, infatti, presumere l'esistenza di un «interesse pubblico prevalente» (art. 6, § 2), con conseguente esenzione «dal requisito» della indisponibilità di «soluzioni alternative meno dannose», pur nell'obbligo - «per quanto ragionevole e fattibile» - di adottare misure «volte a mitigare l'impatto di piani e progetti su tali tipi di habitat» (art. 6, § 3).

Si è qui al cospetto di uno degli aspetti maggiormente critici nell'attuazione della *Nature Restoration Law*, soprattutto se l'«inversione di tendenza» europea, «dal green agli armamenti»⁷⁴ dovesse tradursi nell'ulteriore infrastrutturazione di ecosistemi naturali già ampiamente compromessi, nella loro integrità, nelle zone di guerra⁷⁵. Il che, a dire il vero, renderebbe evidente il contrasto tra le misure di finanziamento dell'industria bellica e l'attuazione delle misure di ripristino degli ecosistemi degradati⁷⁶. Oltre che, *radicitus*, il contrasto con lo stesso super-principio costituzionale a tutela dell'ambiente-

⁷¹ Sul punto, cfr. M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 18 giugno 2024*, in *DPCE Online - Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, 25 giugno 2024, pp. 6-7.

⁷² Invero, lo stesso diritto ambientale europeo appare tuttora caratterizzarsi per una «dimensione deontica», prevalente rispetto alla ricostruzione dell'ambiente in termini di diritto soggettivo. In tal senso, D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino 2017, p. 67 ss. Nella prospettiva dei doveri, F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 231, ricavava, ben prima della revisione degli articoli 9 e 41 Cost., proprio dal dovere inderogabile di solidarietà (art. 2 Cost.) lo status costituzionale dell'ambiente.

⁷³ Così, M. CARDUCCI, *One Health, Planetary Health, Eco-Health*, op. cit., pp. 13-14.

⁷⁴ Inversione icasticamente rappresentata dalla «facoltà per uno Stato membro di distrarre parte dei fondi PNRR dalle finalità della transizione ecologica e digitale a quella del riarmo». Così, A. GUZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del “Rearm Europe”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, spec. p. 79 ss. Sottolinea l'impatto negativo del *ReArm Europe* sugli obiettivi di ripristino della natura, G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura*, op. cit., pp. 81-82.

⁷⁵ Si pensi proprio ai devastanti effetti del conflitto russo-ucraino sulla biodiversità che insiste nelle zone oggetto di contesa. Sul punto, cfr. M. RAFANIELLO, *Il danno ambientale nel conflitto armato nello spazio post-sovietico: dal Nagorno Karabakh alla guerra in Ucraina*, in *DPCE online*, sp-1/2014, spec. 423 ss. Il conflitto russo-ucraino (prima ancora di quello israelo-palestinese e degli altri che poi, a catena, sono “esplosi” a livello globale) sembra, peraltro, aver sospinto «improvvisamente e inopinatamente» fuori «dai radar» l'emergenza climatica, mettendo contestualmente in discussione il ruolo delle Nazioni Unite nel coordinamento di azioni statali a contrasto del riscaldamento globale e dei disastri ambientali. A rilevarlo è A. PISANÒ, *Guerra e cambiamento climatico. Non c'è contrasto al cambiamento climatico senza pace*, in *Economia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, n. 1/2022, p. 63 ss.

⁷⁶ Il legame tra conflitti armati e volontà di sfruttamento delle risorse naturali è stato sottolineato anche dall'Unep (*United Nations Environmental Program*) in occasione dell'*International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict*, del 6 novembre 2015. In tale documento si specifica, infatti, che circa il 40% dei conflitti armati degli ultimi sessant'anni sarebbe correlato allo sfruttamento delle risorse naturali.

vita (art. 9 Cost.), che non può che ridondare nell'interpretazione del principio pacifista sancito nell'art. 11 della Carta repubblicana⁷⁷.

L'attuazione effettiva degli obblighi di ripristino degli ecosistemi degradati pare, infatti, assai complicata - se non proprio impossibile - in un contesto geopolitico europeo e internazionale in cui i conflitti bellici continuano ad aggravare gli effetti del riscaldamento globale, della desertificazione, della penuria di cibo e acqua (carestie, epidemie, etc.) e della devastazione generalizzata, per quanto silente, di ecosistemi e biodiversità. Piuttosto che nella costruzione di armi sempre più letali per l'umanità e l'ambiente, la creatività umana andrebbe dunque convogliata verso la definizione di innovativi modelli di convivenza ecologico-sociale⁷⁸, di cui la *Nature Restoration Law* rappresenta sicuramente un importante, per quanto ancora embrionale, tassello evolutivo⁷⁹.

2.1.3. (segue) e con quelli di produzione delle energie rinnovabili

La seconda delle deroghe "generalizzate" all'obbligo di ripristino degli ecosistemi degradati è quella connessa alla realizzazione e al funzionamento degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Deroga, quest'ultima, dal carattere "assoluto", giacché la realizzazione di tali infrastrutture è considerata di «interesse pubblico prevalente», per ciò stesso in grado di esimere gli Stati dall'onere di provare l'indisponibilità di «soluzioni normative meno dannose» (di cui agli artt. 4, § 14 e § 15, e 5, § 11 e § 12), a condizione che sia stata previamente effettuata una Valutazione di Impatto Ambientale o una Valutazione Ambientale Strategica (art. 6, comma 1, lett. a) e b))⁸⁰. Emerge, qui più che altrove, la portata trasversale del principio europeo dello «sviluppo sostenibile»⁸¹, nelle cui trame si tenta una assai

Per averne contezza, è possibile consultare il seguente link: <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/unep-marks-international-day-preventing-exploitation-environment-war>.

⁷⁷ Tra i molti, il rapporto tra guerra e diritto è al centro dei lavori di M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari 2009; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010; M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria politica*, n. 12/2022; L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 1/2023; C.A. CIARALLI, *Il valore della pace e lo spirito della guerra. Note critiche in tema di interpretazione evolutiva dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2024, p. 52 ss.

⁷⁸ Ed invero, già nel 2014, l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) ha sottolineato che i temi ambientali e la necessità di adattarsi al cambiamento climatico implicano un inevitabile cambiamento «nelle strutture sociali e istituzionali oltre che delle opzioni tecniche in grado di realizzarle». Si veda, dunque, il *Report* intitolato *Agriculture, Forestry and Other Land Use*, in AA.VV., *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, New York 2014.

⁷⁹ Potrebbe qui richiamarsi il «secondo principio di speranza» evocato da E. MORIN, *Svegliamoci!*, Mimesis, Milano-Udine 2022, p. 72, fondato «sulle possibilità e la creatività della mente umana. Le capacità cerebrali dell'essere umano sono in grandissima parte non sfruttate. Siamo ancora nella preistoria della mente umana. Le sue possibilità sono incommensurabili, non solo per il peggio ma anche per il meglio. Se sappiamo come distruggere il Pianeta, abbiamo anche la possibilità di sistemarlo».

⁸⁰ L'art. 6, § 2, prevede, poi, che, «in circostanze specifiche e debitamente giustificate», gli Stati membri possano «limitare l'applicazione del paragrafo 1 a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».

⁸¹ Su cui si vedano, tra i molti, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010, e T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni. Lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2016, p. 43 ss. Per un quadro d'insieme sulla possibile attuazione del principio dello sviluppo sostenibile si veda il recente *Rapporto dell'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile 2025*, intitolato «*Pace, giustizia e diritti: pilastri della sostenibilità. L'Italia e gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile*».

complicata «integrazione» tra «sviluppo e ambiente»⁸². Integrazione che, se non adeguatamente coordinata a livello applicativo, parrebbe poter mascherare misure che compromettono irreversibilmente ecosistemi non “rigenerabili” attraverso successive azioni di ripristino al di sotto di interventi formalmente improntati al paradigma della sostenibilità o - per quel che qui più rileva - della massima diffusione delle energie rinnovabili⁸³. Si tratta, evidentemente, di una questione di non facile risoluzione⁸⁴, sol che si pensi all’indubbio allineamento tra il *favor* europeo per la massima diffusione delle energie rinnovabili e il rinnovato (si perdoni il gioco di parole) articolo 41 della Carta repubblicana. È sufficiente richiamare il crescente consumo di suolo legato all’installazione “a terra” di impianti fotovoltaici⁸⁵ per avvedersi, infatti, delle criticità iscritte in alcune declinazioni dello

⁸² Sul punto, cfr. M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRAMER - E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 139-149.

⁸³ In effetti, «se a un interesse si attribuisce, per definizione, una priorità strategica e lo si incentiva istituzionalmente attraverso la velocizzazione dei procedimenti autorizzativi, diviene quasi impossibile “bilanciarlo” con qualsiasi altro: in tal caso può, forse, essere soddisfatto il principio di *congruità* del mezzo rispetto *al fine*, ma si dubita che la fase di valutazione del sacrificio dell’interesse ritenuto recessivo e del costo derivante da tale compressione (principio di proporzionalità) non sia fortemente condizionata dalla predeterminazione dell’interesse prevalente». Così, proprio con riferimento al “bilanciamento” tra energie rinnovabili, tutela dell’ambiente-paesaggio e della produzione agricola, C. PANNACCIULLI, *La nuova dimensione costituzionale dell’agricoltura tra esigenze ambientali e modelli di sviluppo*, in *Federalismi.it*, n. 26/2025, p. 96. Sul punto, cfr., altresì, G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Federalismi.it*, n. 5/2023, p. 910 ss.

⁸⁴ Basti qui richiamare la recente sentenza costituzionale n. 28 del 2025, con cui la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna (la n. 5 del 2024) che impediva (attraverso una moratoria) la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili poiché in contrasto con la primaria esigenza (oltre che, sul piano normativo, primaria competenza regionale) di tutela dell’ambiente-paesaggio. Pronuncia emblematica di quanto - anche a seguito della revisione costituzionale del 2022 - l’ambiente-paesaggio continui a costituire oggetto di un bilanciamento equiponderale che, di fatto, in quanto impiantato in una logica mercatoria, finisce per far prevalere normativamente le “ragioni” connesse alla sfera economico-produttiva, talora - sentenza n. 28 del 2025 *docet* - proprio in funzione della transizione ecologica. Come ha infatti rilevato, senza infingimenti, A. GUSMAI, *Valori “tiranni”, bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2/2024, pp. 402-403, «pluralismo politico e giudizi valoriali (...) instaurano un rapporto dialettico assai infelice», giacché inverano «decisioni che interiorizzano non già bilanciamenti fra diritti, ma gerarchie variabili di valori ideologico-politici volta a volta definite dai rapporti di forza nei contesti storici di riferimento. Qui, il diritto, appare smarrire la sua funzione ordinatrice, la Costituzione sembra dismettere la sua superiorità gerarchica. Con la conseguenza che ogni giudizio di bilanciamento tende ad assumere un esito scontato: incorpora il valore “tiranno”, lo rimodella attraverso l’argomentazione giuridica (che ne dissimula l’aggressività) e, attraverso la motivazione della sentenza, trasforma la decisione in una sorta di adattatore giuridico permanente degli interessi dominanti». Per scongiurare un simile risultato, con riferimento precipuo alle problematiche ambientali, l’A. propone, pertanto, di «riscoprire (e adeguare alla contemporaneità) un (...) concetto chiave della dottrina kelseniana, quello di *stufenbau*» (p. 404), al fine di ristabilire (nei confronti dei giudizi valoriali del legislatore) la gerarchia normativa all’interno della legalità costituzionale. Legalità che, «con tutta evidenza, non può, pena la sua ineffettività, non essere retta da una stretta gerarchia di principi supremi non bilanciabili», tra cui «un posto preminente sembra spettare al principio ambientalista. Da porsi, oggi, anche sul piano formale *ex artt.* 9 e 41 Cost., quale fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà - a cominciare da quelle economiche - riconosciute dalla Costituzione repubblicana». Le riflessioni dell’A. muovono dalla rilettura di alcune pagine schmittiane, in cui lo studioso di Plettemberg evidenziava che la «sfera originaria (...) del concetto di valore» fosse quella «dell’economia»: sicché, «ogni utilizzo del termine valore viene comunque ricondotto, consapevolmente o meno, nell’ambito economico da due opposti punti di vista: dal capitalismo e - in termini polemici, ma non meno efficaci - dal socialismo anticapitalista». Così, C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Adelphi, Milano 2008, pp. 19-24.

⁸⁵ Per maggiori ragguagli, si veda il Rapporto «Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici» curato dal Sistema nazionale per la protezione dell’ambiente (Snpa) del 2022, da cui si evince l’aumento “non sostenibile” di consumo di nuovo suolo a decorrere dal 2021: le nuove coperture artificiali hanno interessato 69,1

sviluppo sostenibile tendenti a separare la tutela del paesaggio da quella dell'ambiente, invece formalmente connesse nel rinnovato articolo 9 Cost. Il che, a ben vedere, parrebbe (quantomeno) imporre un più ampio e approfondito onere motivazionale in capo all'Amministrazione che rilascia l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto e, in ogni caso, l'esclusione dei siti destinati al ripristino degli ecosistemi degradati (siti Natura 2000, aree umide protette dalla Convenzione di Ramsar, etc.) da quelli preposti all'accelerazione delle energie rinnovabili.

L'individuazione delle «aree idonee» alla realizzazione di impianti FER non pare, infatti, potersi esaurire in una questione soltanto economico-organizzatoria, incentrata sull'affidamento legittimo degli operatori economici e sull'obbligo della P.A. di non derogare al principio europeo del massimo sviluppo delle energie rinnovabili; né, tantomeno, confinarsi nei parcellizzanti limiti del ritaglio di competenze Stato-Regioni. Qualsiasi discorso sulla realizzazione di impianti FER dovrebbe, invece, implicare una più ampia riflessione sulla portata trasformatrice del rinnovato articolo 9 Cost., sorprendentemente assente (almeno sino ad ora) nelle argomentazioni con cui il Giudice delle leggi ha risolto questioni inerenti all'installazione di impianti FER⁸⁶.

3. Le (limitate) misure di ripristino degli ecosistemi urbani

Più limitate, invece, appaiono le misure di ripristino degli ecosistemi urbani⁸⁷, di fatto sintetizzabili

chilometri quadrati, ossia diciannove ettari al giorno (il valore più elevato degli ultimi dieci anni), 2,2 metri quadrati di suolo al secondo per un consumo pro-capite di 363 metri quadrati per abitante nel 2021. Il che ha causato «la scomparsa irreversibile di aree naturali e agricole» per far posto - nonostante la contraria tendenza demografica - a nuovi edifici e infrastrutture, talora dovuti «alla richiesta di spazi sempre più ampi per la logistica». La copertura artificiale del suolo in Italia si attesta, pertanto, al 7,13%, contro la media europea del 4,2%: i valori più elevati di suolo consumato si sono registrati in Lombardia (12,12%), Veneto (11,90%) e Campania (10,49%), mentre tra le Regioni che hanno registrato gli incrementi più significativi si situa la Puglia (499 ettari in più rispetto al 2020). Proprio la Puglia rappresenta la Regione in cui si concentra la più alta percentuale di impianti fotovoltaici a terra (il 35% di tutti gli impianti nazionali), per un totale di 6.123 ettari consumati. Il ridetto Rapporto sottolinea, infine, la tendenza ad infrastrutturare aree vincolate dal punto di vista paesaggistico (1.270 ettari in più nel 2021 rispetto al 2020), quelle collocate entro i dieci chilometri dal mare (1.353 ettari in più rispetto al 2020), quelle a pericolosità idraulica media (più 371 ettari rispetto al 2020) e quelle ad alto rischio sismico (più 2.397 ettari rispetto al 2020).

⁸⁶ In effetti, proprio l'art. 9 Cost. sembra essere, invece, il «grande assente» delle argomentazioni contenute nella sentenza costituzionale n. 28 del 2025, in cui la Consulta ha invalidato l'art. 3 della legge regionale sarda n. 5 del 2024 recante «*Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici ambientali*». Per quel che qui più rileva, nel n. 3.1. del *cons. in dir.* si può leggere infatti che, pur apparendo corrispondere «l'iniziativa della Regione autonoma Sardegna diretta all'individuazione delle aree da salvaguardare (...) alle indicazioni contenute nel regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura (...)», purtuttavia, con l'art. 3 impugnato, il legislatore sardo ha sospeso in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile. La *ratio* dell'intervento normativo impugnato sembra pertanto coincidere con la volontà di «congelare» almeno per 18 mesi l'onere di individuare con legge regionale le aree idonee (...) sospendendo in tal modo anche i procedimenti autorizzatori in corso». In breve, non solo la realizzazione di impianti FER viene - piuttosto problematicamente - ricondotta all'esigenza di *tutela* dell'ambiente (allorché, invece, parrebbe costituire strumento della transizione ecologica piuttosto che di tutela effettiva di ecosistemi e biodiversità), ma sembra delinearsi una lettura antagonista tra la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente, mascherata dal riferimento alle competenze regionali e statali in materia. Lettura che, peraltro, esprime un chiaro, paradossale, *favor* per una Direttiva (quella sulle energie rinnovabili, n. 2018/2001, poi rinnovata da ultimo nel 2023 con la Direttiva Red III) rispetto ad un Regolamento europeo (qual è quello sul ripristino della natura).

⁸⁷ Per descrivere il fenomeno urbano si è assai spesso utilizzata la metafora naturalistica. Basti pensare a Polibio che, ne *Gli dèi puniscono tardi*, raffigura la *polis* come un essere vivente che «non cambia natura con i cambiamenti dell'età né diventa altro da sé col passare del tempo». Più di recente, all'inizio del XX secolo, è stato l'urbanista e botanico scozzese Patrick Geddes a descrivere la città come un «ecosistema». Si veda, pertanto, P. GEDDES, *Cities in Evolution* (1915), trad. it. *Città in evoluzione*, Saggiatore, Milano 1970.

nel dovere degli Stati di interrompere la perdita del verde urbano per poi estenderne la superficie (art. 8, § 1 e 2), al fine di tutelare un *habitat* in grado di ospitare la fauna sinantropica e quella migratoria, oltre che di rallentare il deflusso delle acque e contenere le temperature estive.

Indirettamente connesso all'obiettivo di rinverdimento urbano appare l'art. 13, in cui si prevede la messa a dimora di almeno tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030 (art. 13, § 1), con priorità per le specie arboree autoctone e per quelle «che contribuiscono a promuovere una maggiore resilienza ai cambiamenti climatici» (art. 13, § 2). Misure, queste, evidentemente dirette «ad aumentare la connettività ecologica» e «basate sull'imboschimento sostenibile» (art. 13, § 2), in un contesto ecologico-normativo in cui l'Unione ha tuttavia nuovamente rinviato l'entrata in vigore del Regolamento volto a contrastare la deforestazione (Reg. (UE) 2023/1115).

Si è al cospetto, dunque, di misure che non sembrano in grado di ridimensionare la sempre più “pesante” e insostenibile impronta ecologica delle città contemporanee (soprattutto metropolitane), e in ogni caso ben lontane da quel modello di «*Fitopolis*» recentemente delineato dal neurobiologo vegetale Stefano Mancuso⁸⁸. Ossia, di città costruite «come fossero delle piante», «organismi» urbani «diffusi e in comunità con il resto del vivente», capaci di rigenerarsi continuamente e di garantire un «processo dinamico di coevoluzione», in cui le regole di funzionamento *circolare* e *solidale* degli ecosistemi divengono parametro di azione dei processi di pianificazione urbanistica⁸⁹.

Se questo è vero, interpretate nella più ampia prospettiva di una pianificazione anche biocentrica (ex artt. 3, comma 2, 9, 32, 41, 44, 117, comma 1, Cost.), le richiamate previsioni sugli ecosistemi urbani sembrano, nondimeno, lasciar emergere il dovere dei pianificatori delle città del futuro (siano esse o meno vere e proprie «*Fitopolis*») di incorporare la portata “rigenerativa” dei principi ecologici nella progettazione di spazi solidali e sostenibili. Sono questi principi, infatti, a consentire - se adeguatamente coordinati tra i vari livelli pianificatori - la costruzione di ecosistemi urbani non interrotti dalla logica speculativa dell'*urban sprawl* e in connessione con l'ambiente extra-urbano. E di farlo - qui il *punctum crucis* della questione - tenendo primariamente conto non già delle singole realtà urbane, ma del più complessivo ambiente-ecosistema in cui gli insediamenti e le attività umane s'inseriscono. Qualsiasi discorso sulla sostenibilità o sul ripristino degli ecosistemi urbani perde, infatti, di significato se applicato su scala soltanto individuale, di singole collettività urbane. Al contrario, la sua efficacia si misura attraverso la metrica comunitaria, ossia sulla tendenziale uniformità delle soluzioni messe in atto per contrastare problemi sistemici, come sono quelli connessi allo smaltimento delle acque reflue, alla produzione di rifiuti solidi urbani, all'inquinamento atmosferico, dei suoli e dei fiumi che attraversano le città, all'eguale diritto degli abitanti di accedere a beni e servizi fondamentali, alla predisposizione di spazi verdi urbani, etc.⁹⁰.

4. I piani nazionali di ripristino, il loro finanziamento e i sistemi di monitoraggio

⁸⁸ Si veda, pertanto, S. MANCUSO, *Fitopolis, la città vivente*, Laterza, Roma-Bari 2023.

⁸⁹ Immagine utopica, quella di «*Fitopolis*», che, pur risultando difficilmente attuabile attraverso i meccanismi pianificatori tuttora vigenti, contribuisce a disvelare - almeno per contrapposizione - le molteplici contraddizioni che attraversano i processi pianificatori delle città contemporanee: processi che, in definitiva, parrebbero aver obliato la tradizionale funzione attuativa della *publica utilitas* originariamente assegnata all'urbanistica, esponendo la collettività urbana ai sempre più micidiali effetti del cambiamento climatico antropogenico. Sulla rilevanza del concetto di *publica utilitas* quale architrave del sistema urbanistico nel territorio di alcuni Stati preunitari (e, in particolare, nella Roma dei Papi e nel Regno delle due Sicilie), cfr. A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, op. cit., pp. 99-103.

⁹⁰ Sulla «rigenerazione» quale componente fondamentale del «governo del territorio», cfr. B.L. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2/2022, p. 83. Sul complesso concetto di «rigenerazione» si veda, altresì, P. MANTINI, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in Atti del XXVIII Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma, 2013, reperibile al seguente link: www.inu.it.

È proprio in funzione di un più consapevole approccio alla «triplice crisi planetaria»⁹¹ (emergenza climatica, perdita di biodiversità ed ecosistemi, inquinamento e rifiuti⁹²) che dovranno orientarsi i piani di ripristino che gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione entro il mese di settembre del 2026 (art. 16), dopo aver quantificato - attraverso le migliori evidenze scientifiche - la superficie e la qualità degli «habitat delle specie» (art. 14, § 1). È la scienza, infatti, che, sottratta ad intenti di dominazione di ecosistemi e biodiversità⁹³, sembra poter alimentare una «nuova visione sistemica della vita», non più riducibile nelle newtoniane «leggi di natura», ma organizzata in «reti viventi», in cui «nessun organismo può vivere in una situazione di completo isolamento»⁹⁴.

Senza poter qui approfondire questioni più propriamente tecnico-operative, quel che sembra rilevare è, da un lato, la dinamicità inscritta nelle piuttosto specifiche previsioni di piano, oggetto di costante riesame da parte della Commissione (*ex art.* 19)⁹⁵ giacché correlate alle «modifiche delle condizioni ambientali (...) dovute ai cambiamenti climatici» e al naturale divenire delle relazioni ecosistemiche in cui «le popolazioni di specie possano prosperare» (art. 14, § 2, *lett. a*); e, dall'altro lato, la loro organicità, dacché chiamate a coordinare le attività di ripristino degli ecosistemi degradati con quelle di mitigazione dei cambiamenti climatici⁹⁶, di realizzazione della PAC e della politica comune della pesca (c.d. PCP)⁹⁷, di attuazione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNEC)⁹⁸, di tutela

⁹¹ «Triple planetary crisis» sottolineata dall'Unep nel suo *Global foresight report on planetary health and human wellbeing*, pubblicato il 15 luglio 2024 e consultabile attraverso il seguente link: <https://wedocs.unep.org/items/6377804d-7311-45f0-8564-8965452e343a>.

⁹² Produzione di rifiuti che rappresenta un *unicum* dell'umanità, il più «antievolutivo» dei processi secondo E. GOLDSMITH, *Il Tao dell'ecologia*, Bologna 1997, dacché esso produrrebbe energia destinata a non rientrare più nel ciclo produttivo e consumerebbe materie prime destinate ad aumentare il tasso di inquinamento degli elementi naturali (aria, acqua, suolo, etc.).

⁹³ Per un'interpretazione della biodiversità come «datità» esterna all'ordinamento giuridico, «che ne condiziona inevitabilmente, si potrebbe dire «inesorabilmente», l'esistenza» manifestandosi «anche nella forma della vita umana», cfr. M. PIERRI, *La tutela della biodiversità come principio giuridico e limite extra-ordinamentale: presupposti linguistici ed etici e possibili conseguenze giuridiche*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1/2025. Nella ricostruzione dell'A., «sotto il profilo giuridico sostanziale e non puramente formale, poiché la biodiversità ha a che fare con il bene etico/giuridico-vita, (...), le si dovrebbe attribuire, di riflesso, lo status di «valore supremo nella gerarchia dei diritti umani»: valore supremo antropogenico (nel senso che è riconosciuto dall'uomo), tradotto dal diritto in principio fondamentale di tutela» (p. 214).

⁹⁴ Così, F. CAPRA, P.L. LUISI, *Vita e Natura. Una visione sistemica*, Aboca, Sansepolcro 2014, i quali sottolineano, infatti, che, «per i loro fabbisogni energetici, gli animali dipendono dalla fotosintesi delle piante, e queste, a loro volta, dipendono dall'anidride carbonica prodotta dagli animali (così come dall'azoto che i batteri fissano alle loro radici) e, nel loro insieme, piante, animali e microrganismi regolano l'intera biosfera e mantengono quelle condizioni che rendono possibile la vita».

⁹⁵ Tale articolo dispone, infatti, che ogni Stato membro «riesamina e rivede il proprio piano nazionale di ripristino, includendovi misure aggiuntive, entro il 30 giugno 2032 e successivamente entro il 30 giugno 2042», tenendo conto «dei progressi compiuti nell'attuazione dei piani, delle migliori evidenze scientifiche disponibili e delle conoscenze disponibili sui cambiamenti o i cambiamenti attesi delle condizioni ambientali dovuti ai cambiamenti climatici» (art. 19, § 1).

⁹⁶ Strategie e piani di adattamento nazionali da adottarsi ai sensi del Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha fissato come obiettivo vincolante il raggiungimento della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050.

⁹⁷ Per la sua rilevanza ai fini dell'efficacia delle misure di ripristino degli ecosistemi marini, la *Nature Restoration Law* dedica un apposito articolo (l'art. 18) al «coordinamento» con la PCP, con particolare riguardo alla possibilità di formulare «una raccomandazione comune mediante la procedura di regionalizzazione di cui all'articolo 18 del regolamento (UE) n. 1380/2013», previa consultazione con gli altri Stati membri interessati.

⁹⁸ ... di cui al Regolamento sulla governance dell'energia e dell'azione per il clima (2018/1999), che impone l'adozione di piani decennali inevitabilmente interconnessi con l'introduzione di misure volte al ripristino della natura, soprattutto per quel che attiene al ruolo dei servizi ecosistemici per la mitigazione e l'adattamento e il potenziale impatto delle politiche euro-nazionali sugli ecosistemi. Il coordinamento con i progetti relativi alla diffu-

dei siti Natura 2000⁹⁹ e di gestione dei bacini idrografici¹⁰⁰, di salvaguardia dell'ambiente marino e di controllo dell'inquinamento atmosferico (artt. 14, § 9, 10, 11, 12, 13, 14)¹⁰¹.

È dal contenuto dei piani nazionali di ripristino che sembra dipendere, invero, l'effettività delle azioni euro-nazionali a tutela degli ecosistemi degradati. Il Regolamento 2024/1991, non pare, infatti, direttamente applicabile nei confronti dei privati¹⁰². In questa prospettiva, il piano nazionale dovrà costruirsi attraverso un metodo aperto e trasparente (art. 14, § 20), in cui centrale appare il riferimento alla portata delle azioni di ripristino, dirette ad «ottimizzare le funzioni ecologiche, economiche e sociali degli ecosistemi» e «il loro contributo allo sviluppo sostenibile delle regioni e comunità interessate» (art. 14, § 16, *lett. b*)), anche di natura transfrontaliera (art. 14, § 17)¹⁰³. Il piano, proiettato al 2050 e contenente «scadenze intermedie» (al 2032 e al 2042) per il controllo dell'efficacia delle misure adottate (art. 15, § 1 e 2), dovrà poi includere «la stima delle esigenze di finanziamento per l'attuazione» degli interventi, inclusa una descrizione delle misure di sostegno «ai portatori di interesse toccati» dagli obblighi di ripristino. A tal fine, si prevede il possibile ricorso a mezzi di finanziamento pubblici o privati, compreso il finanziamento o il cofinanziamento con l'Unione europea (art. 15, § 3, *lett. u*)), e «un'indicazione» delle sovvenzioni che incidono negativamente sull'effettività delle prescritte misure di ripristino (art. 15, § 3, *lett. v*)¹⁰⁴.

Già oggetto di acceso dibattito nel corso del travagliato *iter* di approvazione del Regolamento, il finanziamento dei piani nazionali di ripristino continua, tuttavia, a sollevare non marginali difficoltà, peraltro acute dall'esclusione della tutela della biodiversità - da tempo, invero, sottofinanziata a livello europeo¹⁰⁵ - dal novero delle specifiche «voci di spesa» incluse nel prossimo quadro finanziario plu-

sione delle energie rinnovabili è al centro del *Considerando* n. 68 del Regolamento europeo sul ripristino della natura.

⁹⁹ ... da realizzarsi tramite misure di conservazione specifiche e in coordinamento con i Quadri d'azione prioritari previsti dalla Direttiva Habitat 92/43/CEE.

¹⁰⁰ In particolare, delle misure, piani e programmi di gestione dei bacini idrografici e dei piani di gestione del rischio di alluvione previsti dalla Direttiva quadro sulle acque (2007/60/CE).

¹⁰¹ D'altronde, la necessità di incorporare un approccio sistemico o integrato all'interno delle politiche (economiche) europee era stata già esplicitata nel *Considerando* n. 7 del Regolamento tassonomia (Reg. (UE) 2020/852), in cui si specificava che, «data la natura sistemica delle sfide ambientali a livello mondiale, è necessario adottare un approccio sistemico e lungimirante all'ecosostenibilità che affronti le crescenti tendenze negative, quali i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, il consumo eccessivo di risorse a livello mondiale, la scarsità alimentare, la riduzione dello strato di ozono, l'acidificazione degli oceani, il deterioramento del sistema di acqua dolce e i cambiamenti di destinazione dei terreni, nonché l'emergere di nuove minacce, tra cui le sostanze chimiche pericolose e i relativi effetti combinati».

¹⁰² Il punto è sottolineato, tra i tanti, da R. BIFULCO, *Il nuovo 'nomos della terra' europeo*, op. cit., p. 785.

¹⁰³ Dal testo del Regolamento emerge, infatti, un certo *favor* per la possibilità di promuovere «sinergie» tra i diversi piani nazionali, «in particolare per gli ecosistemi transfrontalieri» o per quelli «in cui gli Stati membri condividono una regione o sottoregione marina» (art. 14, § 17). L'art. 14, § 18, prevede poi che, «ove possibile e opportuno, ai fini della preparazione e dell'attuazione di piani nazionali di ripristino, in relazione al ripristino e al ristabilimento degli ecosistemi marini, gli Stati membri possono utilizzare le strutture regionali di cooperazione istituzionale esistenti».

¹⁰⁴ Su un piano più generale, M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari 2020, p. 237, ha rimarcato l'utilità di «collaborazioni pubblico-private simbiotiche e non parassitiche» quale «fattore chiave per il decollo della rivoluzione verde». Come si precisa nel *Considerando* n. 85 NRL, «(i)n linea con l'impegno assunto nell'ottavo programma di azione per l'ambiente enunciato nella Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri devono gradualmente eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente, utilizzando al meglio gli strumenti di mercato e quelli di bilancio, oltre che i mezzi 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».

¹⁰⁵ In particolare, stando ad uno studio della Commissione europea - Direzione Generale Ambiente del 2022, il *deficit* di finanziamento stimato per la biodiversità ammonterebbe a circa 18,60 miliardi di euro all'anno dal 2021 al 2030. Si veda, pertanto, M. NESBIT, M. WHITEOAK, E. UNDERWOOD ET AL., *Biodiversity financing and*

riennale (2028-2034) proposto dalla Commissione nel luglio 2025. Il dato non sembra migliorare se si guarda al finanziamento nazionale delle risorse (tecniche ed umane) da destinarsi alla preparazione dei piani: ad eccezione di Spagna e Francia, in tutti gli altri Paesi europei (Italia inclusa) sembra, infatti, registrarsi una certa difficoltà a reperire i fondi necessari per finanziare adeguatamente l'attuazione dei piani di ripristino¹⁰⁶.

Oltre che dai profili propriamente finanziari, l'attuazione degli obblighi europei di ripristino degli ecosistemi degradati dipenderà dall'efficacia delle misure di «monitoraggio e comunicazione» (Capo IV) messe in atto dagli Stati membri, variabili - com'è inevitabile, dal punto di vista scientifico - a seconda del «bene» di volta in volta oggetto di analisi¹⁰⁷. Se si guarda allo stato attuale del procedimento di preparazione dei piani, quel che appare evidente è, però, il generalizzato ritardo nella predisposizione delle misure di «comunicazione» e l'inadeguatezza delle forme di monitoraggio messe in atto dagli Stati membri¹⁰⁸. Il che, a dire il vero, sembra sollecitare lo stesso ruolo pivotale della Commissione europea nell'elaborazione di adeguati e trasparenti criteri di monitoraggio e nell'assistenza tecnica agli Stati nel procedimento di redazione dei piani¹⁰⁹. Guardando al contesto nazionale, ad apparire non sempre adeguata è l'attuazione del paradigma della trasparenza¹¹⁰ nelle attività dirette ad applicare gli obblighi europei di ripristino degli ecosistemi degradati¹¹¹: non solo per quel che attiene alla selezione dei «portatori di interesse», da distinguersi - nella loro generalità - dall'apporto propriamente scientifico fornito da esperti e associazioni ambientaliste; ma anche con riguardo all'elaborazione di decisioni politico-amministrative che, assai di frequente, appaiono sfinite del doveroso fondamento scientifico¹¹². Tutto ciò compromette, invero, la stessa attività di monitoraggio degli *habitat* da

tracking - Final report, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile al seguente link: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/950856>.

¹⁰⁶ Nel suddetto *Report «Nature Restoration Plan Development Process in EU Member States - Mid-term assessment»*, cit., si evidenzia, infatti, che solo Spagna e Francia «*have invested sufficient additional resources (e.g. financial, technical, human) in the NRP preparation process so far, on top of existing resource needs*».

¹⁰⁷ Ogni sei anni, ad esempio, per gli *stock* di carbonio organico nei terreni minerali coltivati e per la percentuale di terreni agricoli dall'elevata biodiversità; ogni anno, invece, per l'indice degli impollinatori e per quello dell'avifauna comune in *habitat* agricolo e forestale (art. 20, § 6).

¹⁰⁸ Come si può leggere nel *Report «Nature Restoration Plan Development Process in EU Member States - Mid-term assessment»*, cit., «*none of the Member States is found to communicate at a satisfying level to the public and key stakeholders on the NRP measures, their necessity, their benefits, and their fair implementation at a satisfying level. (...) In terms of communication to the public, France stands as an inspiring example, with a proactive communication campaign directed to the public through social media and public authorities' websites*».

¹⁰⁹ Allo stesso modo, gli Stati membri sono tenuti a comunicare, ogni sei anni, alla Commissione, assistita dall'Agenzia europea dell'ambiente, «i progressi compiuti nell'attuazione del piano nazionale di ripristino» (art. 21, § 2, lett. a)), oltre che le «informazioni» relative agli *habitat* «notevolmente deteriorati» e all'«efficacia delle misure di compensazione adottate» (art. 21, § 2, lett. b)). Tali «comunicazioni» costituiscono, infatti, la premessa su cui l'Agenzia europea dell'ambiente elaborerà, ogni tre anni, «una panoramica tecnica sui progressi compiuti» in vista degli obiettivi fissati dal Regolamento (art. 21, § 4) e, ogni sei anni, una «relazione tecnica» sulla relativa attuazione a livello unionale (art. 21, § 5). L'art. 21, § 6, dispone, infine, che «a decorrere dal 19 agosto 2029 e successivamente ogni sei anni, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del presente regolamento».

¹¹⁰ In argomento, cfr. l'interessante lavoro di E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, il Mulino, Bologna 2022.

¹¹¹ In effetti, dopo il D.lgs. n. 195 del 2005, è proprio il D.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente) ad aver enucleato una prima forma di accesso civico generalizzato. L'art. 3 *sexies* stabilisce, infatti, che «chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale».

¹¹² Sottolinea la necessità di una regolazione strutturata e vincolante dei procedimenti di produzione normativa in materia ambientale, M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, p. 20 ss.

ripristinare e, a monte, una più responsabile «comprensione»¹¹³ collettiva delle problematiche climatico-ambientali, che appare invece necessaria per garantire il rispetto delle regole «che tutti noi dovremo osservare per fronteggiare al meglio il cambiamento climatico»¹¹⁴ e i suoi effetti sugli ecosistemi naturali con cui interagiscono le società umane.

In definitiva, al fine di dare concreta attuazione agli obblighi di ripristino fissati nel Regolamento (UE) 2024/1991, sembra indispensabile strutturare un sistema di monitoraggio in grado di colmare le (ancora estese) lacune conoscitive dei tipi di habitat su cui intervenire¹¹⁵, anche attraverso l'implementazione di piattaforme nazionali (si pensi al «*Network Nazionale della Biodiversità*») idonee a raccogliere e catalogare i dati provenienti dalle diverse realtà regionali/locali, senza escludere l'apporto della «*citizen science*»¹¹⁶. La conoscenza del dato biologico-naturale pare, infatti, condizione indispensabile per elaborare politiche trasparenti e scientificamente fondate, in linea con la responsabilità intergenerazionale¹¹⁷ che dovrebbe caratterizzare l'agire delle istituzioni repubblicane (ancor di più) a seguito della revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione¹¹⁸.

5. La Nature Restoration Law come strumento di pianificazione biocentrica

Diversi, per il costituzionalista attento alle interazioni tra i saperi, sono i profili di interesse dischiusi dalle previsioni del Regolamento europeo sul ripristino della natura, qui riassumibili nell'organicità delle azioni a tutela dell'ambiente-clima e nel loro doveroso fondamento scientifico, oltre che nella

¹¹³ Sulla trasparenza quale «diritto alla comprensione» dei processi decisionali ragiona, ancora, E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, op. cit., p. 295.

¹¹⁴ Regole «spesso sgradite, limitative di ciò che oggi facciamo liberamente», il cui «rispetto sarà» tuttavia «essenziale, a garanzia del nostro futuro»: rispetto che, invero, «potrà essere conseguito, dalle democrazie, solo se i loro cittadini ne saranno stati convinti, e quindi saranno stati partecipi delle politiche da cui esse saranno scaturite». Così, G. AMATO, *Senza i partiti, Costituzione e partecipazione, oggi*, in G. AMATO - A. BARBERA - E. CHELI - A. MANZELLA, *Non solo sulla Carta. Quattro lezioni necessarie sulla Costituzione*, il Mulino, Bologna 2025, p. 46.

¹¹⁵ In effetti, come si può leggere nel *Considerando* n. 73 del Regolamento europeo sul ripristino della natura, «dalla relazione sullo stato della natura del 2020 è emerso che una parte sostanziale delle informazioni comunicate dagli Stati membri a norma dell'articolo 17 della direttiva 92/43/CEE e dell'articolo 12 della direttiva 2009/147/CE, in particolare sullo stato di conservazione e sulle tendenze degli habitat e delle specie che le direttive proteggono, proviene da indagini parziali o si basa unicamente sul parere degli esperti. La relazione ha inoltre indicato che lo stato di diversi tipi di habitat e specie protetti a norma della direttiva 92/43/CEE è ancora sconosciuto. È necessario colmare queste lacune di conoscenze e investire nel monitoraggio e nella sorveglianza al fine di fondare i piani nazionali di ripristino su informazioni solide e scientificamente provate».

¹¹⁶ In particolare, il *Network Nazionale della Biodiversità* (gestito da I.S.P.R.A.) sembra costituire un importante esempio di condivisione di dati tra realtà istituzionali (Regioni, enti, etc.) che, per divenire concretamente rilevante nelle dinamiche politico-decisionali, dovrebbe tuttavia superare i meccanismi di volontarietà che ancora presiedono alla condivisione dei dati, almeno per quel che attiene alle specie e agli habitat inclusi nella lista rossa della I.U.C.N.

¹¹⁷ Evidente qui il richiamo ad H. JONAS (1979), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino 1990, il quale sottolinea che «un oggetto di ordine completamente nuovo, niente meno che l'intera biosfera del pianeta, è stato aggiunto al novero delle cose per cui dobbiamo essere responsabili, in quanto su di esso abbiamo potere (...). La natura come responsabilità umana è certamente una novità sulla quale la teoria etica deve riflettere».

¹¹⁸ L'ideale della «politica scientifica, vale a dire di un'azione politica guidata dalla scienza» è parso, tuttavia, infrangersi contro la difficoltà storico-politico-culturale di incorporare il dato tecnico-scientifico in quello politico-normativo. Astretta nei tempi brevi delle scadenze elettorali e nella *brevitas* degli interessi connessi alla risoluzione di conflitti che, inevitabilmente, implicano l'assunzione di responsabilità «immediata» da parte dei governanti, la politica sembra infatti faticare ad incorporare i tempi lunghi della ricerca scientifica, smarcata da responsabilità elettorali e protesa all'analisi - il più possibile disinteressata - dei meccanismi di funzionamento della realtà. Sul punto, cfr. le sempre attuali riflessioni di N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Einaudi, Torino, 1999, pp. 349-350.

fissazione di un termine per l'attuazione delle misure di ripristino all'interno o al di fuori dei siti Natura 2000¹¹⁹.

A voler tirare le fila di quanto si è tentato, sin qui, di argomentare, benché ancora lontano appaia l'avvento di un «costituzionalismo orientato verso la primazia ontologica della natura»¹²⁰, la *Nature Restoration Law* pare poter innervare, nella pianificazione economico-territoriale¹²¹, elementi biologico-naturali imprescindibili per la salubrità dell'ambiente abitato anche dall'uomo¹²². E, per questa via, sostenere epistemologicamente l'interpretazione sistemica degli articoli 9 e 41 Cost., in grado di delineare una nuova forma di razionalità pianificatoria (o di «programma», per quel che attiene alla sfera propriamente economico-imprenditoriale), che ben potrebbe definirsi «biocentrica»¹²³.

Nell'intersecare la portata trasformativa del principio fondamentale di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.), le previsioni del Regolamento europeo sul ripristino della natura sembrano, infatti, poter ridefinire in senso ecologico il contenuto della stessa «funzione sociale» della proprietà privata (art. 42, comma 2, Cost.) quale elemento di razionalizzazione delle tecniche di gestione (o «sfruttamento») del

¹¹⁹ Il che, come rilevato nei *Considerando* nn. 27 e 28, costituisce la grande novità del Regolamento sul ripristino della natura rispetto a quanto già stabilito nelle Direttive Habitat e Uccelli selvatici. Il punto è rimarcato da U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *Questa Rivista*, n. 1/2025, p. 6.

¹²⁰ Ossia, di un «geocostituzionalismo», inteso come «filosofia che assoggetta il potere politico al rispetto per la natura, nella sua proiezione vitale di ordine e giustizia retti dalle leggi naturali». Così, Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine 2020, p. 109, il quale, «di fronte» ad una «cattiva interpretazione della sostenibilità ambientale», che «comunque non ne cancella gli innegabili progressi fatti segnare a favore della convivenza civile», sostiene la necessità di sottoporre «la legittimazione popolare del potere» ad «una cura aggressiva in nome della primazia ontologica della natura. Sempre che - ovviamente - si voglia davvero dare un senso alla sopravvivenza nostra e di quelli che verranno dopo di noi» (p. 101).

¹²¹ Evidenzia il legame che embrica pianificazione urbanistica e programmazione economica, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano 1963, p. 95, sottolineando che «la pianificazione urbanistica (...) diviene strettamente coordinata nei suoi fini alla pianificazione economica, non più fine a sé stessa, ma un elemento, uno strumento di pianificazione economica e sociale, di trasformazione sociale».

¹²² In verità, già sul finire del secolo passato, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, Milano, *Aggiornamento*, II, 1998, p. 804, ha rimarcato come i «valori della persona umana nel suo vivere individuale e comunitario» vengano «fortemente in rilievo nella formazione ed applicazione della pianificazione territoriale, che dovrebbe produrre un ambiente vivibile, adatto per gli uomini e per gli altri esseri viventi».

¹²³ Pur costituendo elemento insopprimibile nell'ambito dell'economia mista prefigurata dalla Carta repubblicana, la proprietà non sembra costituire un diritto inviolabile dell'uomo, sottratto a qualsiasi ipotesi di limitazione nell'interesse collettivo. Non era questo il significato originario dell'istituto riconosciuto negli artt. 42 e 44 Cost. e, a maggior ragione, non può essere questo il significato costituzionale assunto dalla proprietà nell'attuale assetto costituzionale, revisionato nel 2022 nei suoi principi fondamentali (art. 9 Cost.). La Carta repubblicana sembra, pertanto, offrire tutti gli strumenti interpretativi per riorientare la realtà normativa in senso anche biocentrico, a salvaguardia della razionalità (*i.e.* sostenibilità) dei modi di produzione e dell'equità di rapporti sociali considerevolmente esposti agli effetti economico-sociali del cambiamento climatico antropogenico. Del resto, ben prima che il legislatore costituzionale revisionasse l'art. 9 della Carta repubblicana, Giovanni Tarello aveva già esplicitato il legame strettissimo tra la «formula relevantissima» e «felicitemente apodittica» dell'art. 9, comma 2, Cost. (la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione») e la «funzione sociale» della proprietà privata di cui all'art. 42, comma 2, Cost. Collocata tra i principi fondamentali, la formula di cui all'art. 9, comma 2, Cost., esprimerebbe, infatti, «un precetto che è destinato a rinforzare quello espresso dalla locuzione “funzione sociale” (...) e ad indebolire quello espresso dalla garanzia della proprietà privata», rendendo di sicuro complicato alla stessa Corte costituzionale l'intento di «limitare la portata di una formula così nitida». Cfr., dunque, G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di Diritto Civile 1972-73*, E.C.I.G., Genova 1973, p. 70.

suolo¹²⁴ (art. 44 Cost.). «Matrice ambientale», quest'ultima, «troppo spesso dimenticata» o astrattamente separata, sul piano giuridico, dall'ambiente-territorio, «pur essendo assolutamente strategica» per la «pluralità di servizi ecosistemici» che essa offre «anche per il contrasto ai cambiamenti climatici»¹²⁵.

A seguito della revisione degli articoli 9 e 41 Cost., dunque, il riferimento alla «razionalità» dei metodi di gestione del suolo (art. 44 Cost.) non può che essere declinata «in senso biologico e sociale, quale criterio di scelta e decisione dell'agire politico che postula la cointeressenza tra l'uomo e il proprio contesto ambientale», sovrapponendosi al «principio di sostenibilità». Il che, a ben vedere, contribuisce ad innervare il riferimento costituzionale alla «razionalità» negli strumenti della pianificazione, al fine di perseguire «scelte razionali-sostenibili» in grado di realizzare una sintesi ecologico-sociale della pluralità degli interessi che insistono sul territorio, in una visione «integrata»¹²⁶ capace di superare la stessa distinzione tra «ambiente» e «natura»¹²⁷. Razionalità pianificatoria che, oggi, parrebbe costituire elemento indispensabile nella redazione dei piani nazionali di ripristino degli ecosistemi degradati, chiamati a valorizzare attività - *in primis* agricole - che non rilevano «solo in termini economici e quantitativi, ma anche qualitativi», in una visione «costituzionalmente orientat[a]»¹²⁸ delle tecniche di governo del territorio.

Non più una razionalità meramente strumentale¹²⁹, dunque, ma - qui il punto di caduta delle riflessioni sinora svolte - una razionalità pianificatoria volta a realizzare una nuova forma di interazione tra umanità e natura, consapevole delle problematiche sociali connesse alle questioni ecologiche¹³⁰ e in grado di incorporare un approccio critico all'interno della prospettiva antropologica che definisce giuridicamente le relazioni umane con ecosistemi e biodiversità. Da qui, allora, l'esigenza sistemica di elaborare programmi d'azione ecologico-sociali che rinvergono il proprio fondamento nelle più recen-

¹²⁴ «Risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e di utilità collettive, anche di natura intergenerazionale». Così, Corte cost., sent. n. 179 del 2019.

¹²⁵ F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, op. cit., pp. 21-22.

¹²⁶ Le condivisibili riflessioni sono di F. LADISA, *I principi dell'art. 44 della Costituzione quali nuove coordinate costituzionali per il «governo del territorio»*, in A. GUSMAI, M.G. NACCI, C. PANNACCIULLI, R. SANTORO, A. TAMBORRINO, M. TROISI (a cura di), *Il territorio alla prova delle transizioni. Strategie per la sostenibilità*, Cacucci, Bari 2024 pp. 16-17.

¹²⁷ Su tale visione dualistica ha particolarmente insistito G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette. Il dualismo giuridico dell'ambiente fra tutela comparativa e protezione integrale*, Utet, Torino 1994, p. 18, cui si rinvia per i doverosi approfondimenti teorici.

¹²⁸ C. PANNACCIULLI, *La nuova dimensione costituzionale*, op. cit., pp. 91-92.

¹²⁹ Razionalità strumentale diretta ad ottimizzare i mezzi in vista dei fini intanto predefiniti da un apparato politico-amministrativo che agisce esclusivamente «dall'alto». Al contrario, «non è la volontà del potere sovrano, ma l'esigenza che proviene dalla società il metro di giudizio dell'amministrare. (...) Proprio nel campo della sanità e dell'ambiente è particolarmente evidente la deformalizzazione del diritto pubblico, perché si tratta di settori in cui è necessario un elevato grado di cooperazione sociale sia nella fase dell'individuazione dei problemi, sia nella fase della loro risoluzione. È necessaria l'accettazione mirata, l'intesa, l'accordo con i gruppi sociali, mentre sarebbe dannoso e inefficace un uso imperativo dell'attività amministrativa. È necessaria «l'immedesimazione della società nell'amministrazione» e la fine della separatezza prodotta dalla sovranità». Così, F. VIOLA, *Stato e natura*, op. cit., p. 66. Sull'«immedesimazione della società nell'amministrazione», cfr. G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova 1994, p. 402.

¹³⁰ Il che, sembra dare significato al «concetto storico della natura come dimensione della trasformazione sociale» elaborato da H. MARCUSE, *Natura e Rivoluzione*, op. cit., p. 84. Un «concetto storico» di natura che «non ha implicazioni teleologiche e non» le «attribuisce nessun «piano»», ma «la concepisce (...) come soggetto-oggetto, come *cosmos* con potenzialità, necessità e possibilità proprie». Riportando «nelle teorie sociali il rapporto tra natura e libertà» si potrà, dunque, modificare l'immagine di natura ereditata dal capitalismo distruttivo: non già, dunque, una natura intesa come «forza produttiva», ma una natura che «esiste anche *per sé*» e quindi anche *per l'uomo*» (p. 76).

ti evidenze scientifiche e che restano aperti al dinamico apporto - che sarebbe opportuno non limitare attraverso il requisito della «residenza»¹³¹ - di associazioni, gruppi di intervento e portatori di interessi¹³².

Tutto ciò, con ogni evidenza, eleva la *Nature Restoration Law* a vero e proprio parametro di attuazione del principio fondamentale di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.), a sua volta assunto a parametro interpretativo delle attività di pianificazione urbanistica (artt. 42, 44, 117, comma 3, Cost.) e di programmazione economica (art. 41 Cost.)¹³³.

5.1. La valorizzazione della «funzione sociale» della proprietà privata attraverso la funzione pubblica di pianificazione

È in questa rinnovata prospettiva pianificatoria ecologico-sociale che devono, pertanto, interpretarsi i riferimenti generali alla «funzione sociale» della proprietà privata (art. 42, comma 2, Cost.)¹³⁴; ai «motivi di interesse generale» che, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, legittimano l'espropriazione della proprietà privata (art. 42, comma 3, Cost.); al «razionale sfruttamento del suolo» e alla definizione di «equi rapporti sociali» in funzione dei quali la legge «impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata» (art. 44 Cost.); oltre che all'«utilità sociale»¹³⁵, alla salute e all'ambiente

¹³¹ In questa prospettiva, A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, op. cit., p. 320, auspica «una normativa uniformizzante - ma non omologante - di principi che funga da legge-quadro dei processi urbanistici partecipativi. Processi che dovrebbero in ogni caso restare aperti e facilmente accessibili alla persona umana in quanto tale, senza che possano tiranneggiare vincoli attinenti alla specifica residenza del cittadino. A richiederlo è lo stesso dovere costituzionale di solidarietà economica, politica e sociale. Il quale, a ben vedere, non sembra ammettere atteggiamenti deresponsabilizzanti della cittadinanza sia nei confronti della comunità di appartenenza che, a monte, delle porzioni di territorio sulle quali esse temporaneamente albergano».

¹³² Nel *Considerando* n. 83 NRL si specifica che, nel «promuovere un approccio equo e trasversale alla preparazione e all'attuazione dei loro piani nazionali di ripristino», gli Stati dovrebbero coinvolgere «le autorità locali e regionali, i proprietari terrieri e gli utilizzatori dei terreni e le loro associazioni, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, le comunità della ricerca e dell'istruzione, gli agricoltori, i pescatori, i silvicoltori, gli investitori e altri portatori di interessi pertinenti nonché il grande pubblico in tutte le fasi della preparazione, della revisione e dell'attuazione dei piani (...), e per promuovere il dialogo e la diffusione di informazioni scientifiche sulla biodiversità e sui benefici del ripristino».

¹³³ Il che eleverebbe il dovere di protezione dell'ambiente a parametro di costituzionalità dell'agire delle istituzioni repubblicane. Del resto, nella decisione che ha definito il caso Neubauer, il Tribunale costituzionale tedesco ha sottolineato il dovere dello Stato di proteggere la vita e la salute della collettività, anche verso le generazioni future, adottando un parametro intertemporale in funzione del quale valutare la costituzionalità di decisioni attuali che possano compromettere la libertà e l'autonomia di scelta delle generazioni future, costrette a rimediare ad uso eccessivo di risorse inquinanti da parte della generazione vivente. Si veda, dunque, *Decisione* del primo *Senat*, del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, in cui il Tribunale costituzionale tedesco chiarisce che «*the amount of time remaining is a key factor in determining how far freedom protected by fundamental rights will have to be restricted - or how far fundamental rights may be respected - when making the transition to a climate-neutral society and economy*» (§ 121).

¹³⁴ Ed invero, già da alcuni anni, la Corte di Giustizia europea ha evidenziato che la tutela del diritto di proprietà deve recedere di fronte ad interessi di protezione della diversità biologica, iscritti nelle Direttive europee Habitat e Uccelli. In tal senso, si veda CGUE, sez. II, 3 aprile 2014, C-301/12 (Cascina Tre Pini c. Ministero dell'Ambiente), con nota di S. DE VIDO, *Tutela della biodiversità e rispetto dei diritti umani. Le sentenze CGUE nei casi Cascina Tre Pini e deviazione del Fiume Acheloo*, in *Riv. giur. dir. amb.*, n. 6/2014, p. 803 ss.

¹³⁵ Espressione, questa, cui si somma il riferimento ai «fini di utilità generale» e al «carattere di preminente interesse generale» contenuto nell'art. 43 Cost., a norma del quale i ridetti «fini» consentono alla legge di «riservare originariamente o di trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano» - appunto - «carattere di preminente interesse generale».

quali limiti espressi e possibili fini - per il tramite della legge - delle attività economiche pubbliche e private (ex art. 41, commi 2 e 3, Cost.).

Per tradurre il «mutamento (...) nella formulazione dei parametri costituzionali»¹³⁶, consacrato dalla revisione del 2022 (l. cost. n. 1), nel piano nazionale di ripristino e nelle misure ad esso collegate, appare allora indispensabile recuperare normativamente la portata trasformatrice inscritta negli articoli 41-44 Cost. Ossia, superare risalenti concezioni produttivistiche della proprietà privata¹³⁷, impiantate in quel paradigma individualistico-possessivo che tanto ha orientato la giurisprudenza costituzionale sugli articoli 42 e 44 Cost., soltanto in parte limitate dalla progressiva qualificazione - altrettanto giurisprudenziale - dell'ambiente come bene immateriale unitario (a partire almeno dalla sentenza costituzionale n. 641 del 1987)¹³⁸. La realizzazione effettiva delle misure di ripristino degli ecosistemi degradati (ciò che propriamente innerva la funzione socio-ambientale della proprietà) non può, infatti, essere affidata al singolo proprietario terriero¹³⁹, ma, coerentemente con la funzione pubblica di «governo del territorio» (art. 117, comma 3, Cost.), deve essere indirizzata dalla Repubblica in maniera quanto più possibile coordinata a livello nazionale. E tanto, attraverso una rinnovata concezione del «governo del territorio», inteso in «senso globale ed onnilaterale» e orientato «allo sviluppo della vita»¹⁴⁰.

¹³⁶ Corte costituzionale, sent. n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2.

¹³⁷ In effetti, come ha fatto notare P. MADDALENA, *Ambiente e biosfera: la rovina del Pianeta e quella del territorio*, in *Questa Rivista*, n. 3/2023, pp. 3-4, «il giurista, anche ad un primo sommario esame, scopre che la causa prima dello scempio del nostro territorio ha le sue radici profonde in un errato concetto di “proprietà privata”, secondo il quale ciascuno può fare tutto quel che vuole del suo bene, anche se danneggia il paesaggio ed il territorio che appartengono a tutti, e, in particolare, nell'oblio del fatto fondamentale della “prevalenza costituzionale” della “proprietà collettiva” del territorio. Sicché il compito del giurista è quello soprattutto di correggere questa sopravvalutazione della proprietà privata, la cui posizione reale nell'ambito dell'ordinamento generale, lo diciamo subito, è di assoluta “subalternità” alla proprietà collettiva del popolo sovrano. Soltanto se si elimina questo “strapotere” giuridico, sul quale si fonda l'azione della speculazione finanziaria e delle imprese sovranazionali che agiscono nel loro esclusivo interesse ed a danno della collettività, diventa possibile cancellare in radice la causa prima della distruzione del territorio e si possono agevolmente apprestare gli strumenti giuridici concreti per la sua salvaguardia».

¹³⁸ Con le parole della Consulta: «bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità». Ad una simile concezione unitaria e immateriale (da ultimo ripresa nella sentenza n. 126 del 2016, *cons. in dir.* n. 5.1. e 5.2) ha fatto da contraltare la successiva definizione “materiale” di ambiente contenuta nella sentenza n. 378 del 2007. In quell'occasione, infatti, la Corte sottolineò che «occorre (...) guardare all'ambiente come “sistema”, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto», e ha qualificato l'ambiente come «biosfera», composta da una pluralità di componenti ciascuna oggetto di tutela specifica nella più complessa disciplina unitaria in materia ambientale. Ripercorre l'evoluzione giurisprudenziale nell'ambito di una più ampia analisi dei concetti normativi di «ecosistema» e «servizi ecosistemici», M. MONTEDURO, *Ambiente, ecosistemi e servizi ecosistemici tra materialità ed immaterialità*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1/2025, pp. 656-671, il quale non manca di rimarcare che tra le ragioni che sosterebbero «la qualificazione dell'ambiente come bene immateriale» figura proprio l'«incompatibilità, messa in luce dalla Consulta sin dal 1987, tra l'ambiente, se inteso come bene unitario, e logiche appropriative, acquisitive o spartitorie, dominicali o erariali, tipiche della reificazione. La categoria del bene immateriale si mostra infatti refrattaria (più di quella, contrapposta, del bene materiale) a situazioni giuridiche soggettive di appropriazione esclusiva, privata o pubblica» (pp. 663-664).

¹³⁹ Ciò che farebbe della «funzione sociale (...) uno strumento difensivo dell'assetto proprietario». Così, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna 2024, p. 364.

¹⁴⁰ Ossia, «rivolto non già all'uso e consumo massivo e dissipativo del suolo, ma alla massimizzazione vincolata delle trasformazioni del territorio, in funzione della preservazione del valore d'uso del bene-ambiente in uno scenario di bilanciamento intergenerazionale orientato allo sviluppo della vita». Così, G. ARIETE, *Le nuove forme dello “ius variandi” nella pianificazione urbanistica e territoriale*, in *Questa Rivista*, n. 2/2023, p. 4. Sulla rilevanza della disciplina a tutela del suolo nel «governo del territorio», cfr. L. ABRUZZO, *Il suolo nel riparto costi-*

La disciplina urbanistica, per lungo tempo intesa dalla Consulta come uno dei «limiti» apponibili alla proprietà privata, costituisce, infatti, nella più ampia funzione pubblica di «governo del territorio» (artt. 2, 3, 9, 32, 41, 44, 117, comma 1 e 3, Cost.), lo strumento attraverso il quale riflettere normativamente l'interdipendenza che, proprio sul territorio, si realizza tra la persona e l'ambiente modificato dalle attività umane. Ben al di là della logica dei soli limiti apponibili al diritto di proprietà, la funzione socio-ecosistemica che la proprietà è chiamata a realizzare deve, pertanto, assurgere a strumento generale della pianificazione urbanistico-territoriale diretta ad attuare gli obblighi di ripristino degli ecosistemi degradati fissati dalla *Nature Restoration Law*¹⁴¹.

Da qui, dunque, la necessità di una legge nazionale di principi che includa espressamente il dovere euro-nazionale di attuare gli obblighi di ripristino degli ecosistemi degradati. Una vera e propria legge nazionale sulla biodiversità¹⁴² che, senza discostarsi dalle previsioni vincolanti (e direttamente applicabili) del Regolamento europeo sul ripristino della natura, ne ampli gli orizzonti applicativi, prevedendo - ad esempio - disposizioni meno sbilanciate sullo sviluppo delle rinnovabili a discapito di ecosistemi e paesaggi; un più razionale coordinamento con le misure di finanziamento della PAC e dalla PCP e, soprattutto, l'obbligo di rendicontazione del *budget* di carbonio residuo, inteso come limite invalicabile per la discrezionalità del decisore politico-amministrativo¹⁴³. Una legge nazionale, infine, che possa ricondurre a coerenza, nell'unico e indivisibile territorio della «Repubblica» (artt. 5 e 9 Cost.), le tecniche di gestione dell'ambiente-natura, sovente polverizzatesi in segmenti normativi regionali «governati» dai meccanismi delle deroghe alle più garantiste previsioni euro-nazionali.

6. Ecosistemi e biodiversità come «beni comuni»

Dato il loro depauperamento e l'insufficienza delle garanzie giuridiche sinora apprestate a tutela della relativa «scarsità», ecosistemi e biodiversità sembrano costituire «beni comuni», proiettati nella dimensione della cittadinanza giacché implicanti una «diversa forma di razionalità, capace di incarnare i cambiamenti profondi che stiamo vivendo» attraverso la ridefinizione dei rapporti giuridici tra le persone, i loro bisogni e i beni che possono soddisfarli¹⁴⁴. Non più, dunque, logica proprietaria quale

tuzionale di competenze: il nodo dell'indirizzo e coordinamento, in *Questa Rivista*, n. 3/2025, spec. p. 4 ss.

¹⁴¹ Motivo, questo, che ha recentemente indotto A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, op. cit., p. 363, a domandarsi «se i tempi non siano ormai maturi per inserire in Costituzione un solo lemma, sostitutivo di quelli al momento presenti negli sgrammaticati commi dell'art. 117 Cost. («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»), nel secondo comma; «governo del territorio», nel terzo), che annoveri il «governo dell'ambiente» quale unica competenza legislativa esclusiva spettante alla potestà dello Stato», lasciando alle Regioni «la potestà regolamentare». Il che «consentirebbe forse di superare, in materia, l'attuale disordine normativo determinato dall'adozione della logica concorrente della potestà legislativa».

¹⁴² Basti pensare all'assenza di norme a tutela della biodiversità nel Testo Unico Ambientale, sottolineata da M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2/2021, p. 142.

¹⁴³ L'ordinamento europeo resta, infatti, proiettato in cui «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva» (art. 3 TUE), seppur declinata nell'ottica - non sempre ecologicamente «sostenibile» - dello «sviluppo sostenibile». Il che, a dire il vero, ha condotto una parte della dottrina ad auspicare - proprio a seguito dell'avvio del *Green deal* e delle ulteriori misure regolamentari a tutela della natura (tra cui si può annoverare la *Nature Restoration Law*) - la necessità di revisione degli stessi trattati europei (TUE e TFUE), giacché, a fronte di «un quadro ecologico planetario drammaticamente mutato», essi resterebbero ancorati ad «una concezione di sviluppo sostenibile che è piuttosto refrattaria all'idea della primazia di interessi esterni al mercato, in quanto tuttora orientata, in maniera privilegiata seppur non esclusiva, al buon funzionamento del mercato». Così, M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla «primazia ecologica» nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA. VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editore Scientifico, Napoli 2022, 254.

¹⁴⁴ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, op. cit., p. 461.

esclusiva declinazione del rapporto persona-beni, ma definizione del bene a partire dalla funzione che esso andrà ad assolvere nella più complessa organizzazione sociale¹⁴⁵.

In questa direzione ecologico-sociale, la «sostenibilità» delle operazioni di trasformazione dell'ambiente-territorio rivela non solo la necessità di apporre un limite al «consumo scriteriato dei beni naturali», ma anche l'esigenza «di contrastare la sottrazione alle persone delle opportunità offerte dall'innovazione scientifica e tecnologica»¹⁴⁶. Sicché la conservazione e il ripristino degli ecosistemi degradati realizza la sua dimensione «comunitaria» o eco-sociale nella misura in cui utilizza le migliori risorse scientifiche disponibili per restituire razionalità a politiche di gestione dell'ambiente-territorio assai spesso preda degli interessi economico-privati rappresentati a livello parlamentare e governativo¹⁴⁷.

Il che, in linea con la natura di «beni comuni» di ecosistemi e biodiversità rara o in via di estinzione e con quanto annunciato dalla stessa Commissione nella *Comunicazione* di avvio del *Green Deal*¹⁴⁸, sembra implicare la necessità socio-ordinamentale di ampliare le possibilità di accesso all'informazione ambientale (Direttiva europea 2003/4/CEE¹⁴⁹, recepita dal D.lgs. n. 195 del 2005¹⁵⁰) e, eventualmente, alla «giustizia» per chiunque intenda contestare misure politico-amministrative presuntamente lesive degli obblighi di ripristino e tutela degli ecosistemi degradati¹⁵¹. Una sorta di «azione popolare»¹⁵², dunque, diretta a tutelare un patrimonio comune intergenerazionale attraverso un'interpretazio-

¹⁴⁵ Per quanto, a dire il vero, la categoria dei beni comuni si presti a più di qualche considerazione critica, soprattutto per quel che attiene alla sua sovrapponibilità - in funzione sostitutiva - del «pubblico» che struttura le moderne democrazie costituzionali. Sul punto, cfr., almeno, A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2013; A. GUSMAI, *Right to food and "tragedy" of the commons*, in *Revista Juridica - CCJ*, n. 41/2016, pp. 5 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2012; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Laterza, Roma-Bari 2013; L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

¹⁴⁶ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, op. cit., p. 474.

¹⁴⁷ Sulla necessità sistemica di integrare le evidenze scientifiche (inerenti alle c.d. scienze della vita) nei procedimenti legislativi, cfr. S. PENASA, *Alla ricerca di un lessico comune: inte(g)razioni tra diritto e scienze nella vita in prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, n. 3/2020, p. 3307 ss.

¹⁴⁸ Come si può, infatti, leggere nella Comunicazione dell'11 dicembre 2019, la Commissione intende(va) prendere «in considerazione la possibilità di rivedere il regolamento di Aarhus affinché i cittadini e le ONG che nutrono dubbi circa la legalità di decisioni che hanno effetti sull'ambiente possano accedere più facilmente al riesame amministrativo o giudiziario a livello dell'UE. Adotterà anche misure per migliorare l'accesso alla giustizia nazionale in tutti gli Stati membri. Infine, la Commissione promuoverà interventi più decisi da parte dell'UE, dei suoi Stati membri e della comunità internazionale per contrastare la criminalità ambientale».

¹⁴⁹ Direttiva 28 gennaio 2003, n. 2003/4/CE, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio». Al mancato, eventuale, soddisfacimento del diritto ad accedere all'informazione ambientale segue la possibilità, per i cittadini, di «presentare ricorso» e «chiedere il riesame degli atti o delle omissioni dell'autorità pubblica in questione, dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale» (art. 6, § 2, Direttiva 2003/4/CE).

¹⁵⁰ A norma dell'art. 3 del D.lgs. n. 195 del 2005, l'accesso all'informazione ambientale deve essere garantito a «chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse» (comma 1).

¹⁵¹ Nel *Considerando* n. 82 NRL si specifica che, «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».

¹⁵² Istituto di origine romana, invero già presente nella prima versione del disegno di legge della successiva legge Rava (n. 411) del 1905 e teso a riconoscere, a chiunque facesse parte della comunità, di agire in giudizio in nome del popolo attraverso un'*actio popularis* in difesa di beni della collettività come aria, acque, mari, etc. Fu l'on. Rosadi a proporre l'inclusione dell'azione popolare nella legge omonima del 1911 (la c.d. legge Rava-Rosadi), il cui articolo 37 avrebbe avuto il seguente contenuto: «Ogni cittadino che gode dei diritti civili e ogni ente legalmente riconosciuto potrà agire in giudizio nell'interesse del patrimonio archeologico, artistico e storico della Na-

ne costituzionalmente orientata del «fatto» naturale che si vorrebbe sottrarre a forme di deterioramento o distruzione «giustificate» dai prevalenti interessi economico-produttivi¹⁵³. Diritto di accesso all'informazione ambientale e, eventualmente, alla giustizia che, pertanto, anche con riferimento agli obblighi di ripristino degli ecosistemi degradati, impone il riconoscimento del diritto di agire (*ex art. 24 Cost.*) a chiunque abbia un interesse apprezzabile ai sensi dell'art. 100 c.p.c., interpretato in chiave estensiva alla luce della natura «comune» del patrimonio naturale da tutelare.

7. Verso una «regressione» delle politiche europee a tutela della natura?

Gli articoli costituzionali dedicati all'impresa e alla proprietà, direttamente implicati nel processo di elaborazione del piano nazionale di ripristino degli ecosistemi degradati, sembrano delineare un «andamento antinomico»¹⁵⁴, ancor più evidente se, dopo la revisione dell'art. 9 Cost., si insista a praticare un'interpretazione soltanto letterale delle disposizioni che attengono alla possibile trasformazione dell'ambiente-territorio¹⁵⁵. È sufficiente pensare a come, nell'art. 44 Cost., gli obiettivi del «razionale sfruttamento del suolo» e della garanzia di «equi rapporti sociali» debbano convivere con l'imposizione della «bonifica delle terre», frontalmente in contrasto con il ripristino delle torbiere drenate e delle zone umide imposto dalla *Nature Restoration Law*. Il che, tuttavia, sembra costituire una contraddizione soltanto apparente, giacché proprio l'originario riferimento alle finalità sociali della proprietà e dell'impresa pareva, anche prima della revisione dell'art. 41 Cost., in grado di situare la disciplina costituzionale della proprietà e dell'impresa «fuori dalla logica liberista»¹⁵⁶.

Se di contraddizione si vuol parlare, allora, essa parrebbe albergare altrove: nella debolezza del rinnovato progetto di trasformazione socio-economico-ambientale rispetto alle forze politiche chiamate ad attuarlo, oltre che nel mutamento degli equilibri politici che ne hanno sostenuto l'introduzione a livello costituzionale e nella difficoltà di utilizzare il solo schema legislativo quale strumento di trasformazione economico-sociale. Trasformazione che, *radicitus*, non sembra, invece, poter prescindere da un livello di «precomprensione culturale»¹⁵⁷ delle problematiche ambientali in grado di ricondurre il

zione contro i violatori della presente legge». Articolo che, tuttavia, fu espunto dalla versione definitiva della legge approvata dal Senato. Sull'*actio popularis*, cfr. F.P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le actiones populares*, Jovene, Napoli 1958, e, più di recente, S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino 2012, cui si rinvia per dense e colte riflessioni sull'argomento, di rilievo anche costituzionale.

¹⁵³ Come ha fatto notare R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, Relazione al XXIX Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, dedicato a *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, svoltosi a Catanzaro 16-18 ottobre 2014, ES, Napoli 2015, «il processo giusgenerativo parte proprio dai fatti. I fatti entrano nel diritto costituzionale su pressione di sezioni della società che pretendono che essi conferiscano “senso giuridico” ad un determinato principio costituzionale e ricevano dalla Costituzione un riconoscimento, una qualificazione giuridica in termini di diritto costituzionalmente tutelato. I principi costituzionali, come *fact-value complexes*, sono necessariamente collegati al “contesto di applicazione”, prodotto da tante condizioni di vita specifica, dallo stato delle tecnologie, dagli standard accettati dalla comunità; legandosi al contesto, i principi perdono vaghezza e acquistano maggiore precisione normativa».

¹⁵⁴ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, op. cit., p. 323.

¹⁵⁵ Attività che alimentano quella «disconnessione biofisica umana» che sarebbe, di fatto, rilanciata dallo stesso costituzionalismo ambientale, ancora impiantato nella «costituzionalizzazione della “protezione” e “riparazione” dell'ambiente, piuttosto che alla “subordinazione” costituzionale delle fonti giuridiche alle leggi della natura». Così, M. CARDUCCI, *Costituzionalismo ambientale e leggi della natura*, in *Federalismi.it*, n. 12/2025, p. 24, ma *passim*.

¹⁵⁶ S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, p. 276.

¹⁵⁷ Come ha fatto notare A. GUSMAL, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, op. cit., p. 154, la stessa «capacità» del principio fondamentale espresso di tutela dell'ambiente «di porre limiti sostanziali al potere economico-politico» implica che «gli organi dell'interpretazione-applicazione (funzionari amministrativi e, soprattutto, gli organi giurisdizionali), si sforzino di acquisire e mantenere una *precomprensione* culturale delle problematiche ambientali seriamente in linea con il più ampio disegno di democrazia sociale complessivamente tracciato dai Padri

potere politico-economico nell'alveo del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente (artt. 3, comma 2, 9, 32, 41, 44 Cost.)¹⁵⁸.

Se così non fosse, il valore economico-produttivo tenderà, infatti, a farsi "tiranno" rispetto a quello ambientale, ricondotto forzosamente¹⁵⁹ nelle categorie giuridiche ereditate dal costituzionalismo «fossile»¹⁶⁰ per essere bilanciato "ragionevolmente" con gli altri valori che sostengono la «Costituzione come un tutto»¹⁶¹. Basta volgere lo sguardo alla costituzione economica «materiale» per avvedersi, infatti, della sostanziale inattuazione del principio fondamentale di tutela dell'ambiente nell'ambito delle attività di pianificazione economico-territoriale: non solo l'Italia - come, invero, la stessa Unione Europea - sembra ben lontana dal realizzare una «transizione ecologica» effettiva, in grado di ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili in funzione del (pur formalmente) declamato obiettivo della neutralità climatica entro il 2050; ma gli stessi strumenti di pianificazione territoriale in funzione ambientale - come la VIA - persistono a fornire - con l'avallo della giurisprudenza amministrativa¹⁶² - un'interpretazione politica, piuttosto che tecnica, della discrezionalità dell'Amministrazione nel ponderare gli interessi implicati dalle attività di trasformazione dell'ambiente-territorio (art. 4, comma 3, D.lgs. n. 152 del 2006)¹⁶³. Il che, sol che si pensi alla difficoltà di progettare infrastrutture stradali rispettose dei

costituenti».

¹⁵⁸ È ancora A. GUSMAI, *op. ult. cit.*, p. 148, a sottolineare - ben prima della revisione costituzionale del 2022 - che «è soltanto attraverso la *positivizzazione* da parte del legislatore costituzionale dell'indiscusso valore sociale dell'ambiente che potrà aversi quella peculiare osmosi derivante dall'incessante e proficuo rapporto circolare tra valori e principi, evitando in tal guisa il rischio di dissolvere, in una dimensione unicamente assiologica, la tutela e la valorizzazione del bene fondamentale "ambiente"».

¹⁵⁹ Del resto, la stessa positivizzazione dei valori in principi non riesce a mascherare del tutto «la limitatezza degli strumenti giuridici di cui si dispone al fine del loro invernamento», dovendo essa altresì fronteggiare «le condizioni complessive del contesto in cui essi s'inscrivono e tendono a farsi valere, condizioni alle volte anche particolarmente disagiati o, diciamo pure, ostili al loro radicamento». A rilevarlo è A. RUGGERI, *Valori e principi costituzionali negli Stati integrati d'Europa*, relazione al Convegno su *Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d'Europa*, Bari, 29-30 aprile 2009, in *Astrid*, n. 92/2009, pp. 4-5.

¹⁶⁰ In effetti, grazie all'utilizzo delle energie fossili, «le libertà costituzionali si sono ampliate e moltiplicate, con vantaggi di "ritorno energetico" molto alti (...). In più, l'essere umano si è emancipato definitivamente dalla natura biochimica, potendo godere di beni di diretta o indiretta derivazione fossile, con un valore d'uso e di scambio superiore persino ai beni primari di sussistenza». In altri termini, «l'era fossile del diritto ha moltiplicato le facoltà umane e, con esse, libertà materiali separate dalla natura. Tutte le Costituzioni novecentesche del benessere sociale ne hanno presupposto l'esistenza: dalla Costituzione del Messico del 1917, con l'art. 27, a quella di Weimar del 1919, con le sue clausole di sviluppo, a quella italiana del 1948, con i suoi artt. 43 e 44». Tale «dis-sociazione» è, tuttavia, «sfociata in una contraddizione, definita "fossile" proprio perché derivata dalle caratteristiche della fonte energetica, che ha posto in concorrenza Prometeo e Cassandra, la spinta la progresso materiale nella consapevolezza del regresso naturale». Così, M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiornamento*, Utet, Milano 2021, p. 56.

¹⁶¹ Ossia come un insieme «di principi (...) in stretto collegamento tra loro», i quali, «bilanciandosi vicendevolmente», fanno sì che «la valutazione di conformità alla Costituzione» debba essere «operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate» (Corte cost., sent. n. 1 del 2013). Sulla «Costituzione come un tutto» si vedano, per tutti, G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. I. Storia, principi, interpretazione*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 114-119.

¹⁶² Come ha sottolineato M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 48, la giurisprudenza amministrativa persiste ad evidenziare i «profili particolarmente elevati di discrezionalità amministrativa» in tema di autorizzazioni ambientali, «che sottraggono al sindacato giurisdizionale le scelte effettuate dall'amministrazione che non siano manifestamente illogiche e incongrue» (Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392). Sicché, «l'amministrazione, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione» (Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928).

corridoi ecologici¹⁶⁴ o al sempre più agevole rilascio delle autorizzazioni ad infrastrutturare terreni inclusi nelle aree naturali protette¹⁶⁵ (per non dire della scarsa considerazione dei servizi ecosistemici forniti dal suolo all'interno dei piani urbanistici), parrebbe riprovare il carattere «evanescente»¹⁶⁶ del diritto ambientale, di rilievo anche costituzionale. Al pari di quanto rilevato con riferimento alla razionalità pianificatoria e alla funzione sociale della proprietà (artt. 9, 42, 44, 117, comma 3, Cost.), anche il «buon andamento» dell'Amministrazione (art. 97, comma 2, Cost.) non può che interpretarsi, dunque, nel rinnovato ordito costituzionale, quale sinonimo di sostenibilità ecologico-sociale dei piani e progetti acconsentiti dalla P.A. (artt. 9 e 97, comma 2, Cost.).

Quanto sin qui argomentato in ordine alla difficoltà di trasformazione ecologico-sociale dei tradizionali meccanismi economico-produttivi, non sembra trovare smentita neppure a livello euro-nazionale. Se si guarda alle misure con cui - nel solo 2025 - gli organi di vertice dell'Unione Europea hanno sostanzialmente ridimensionato gli obiettivi inclusi nel *Green Deal* e nella *Seb 2030*, ci si avvede, infatti, di quanto complesso resti immaginare una rifondazione ecologica della realtà normativa euro-nazionale in assenza di una più ampia comprensione delle problematiche ambientali veicolata dagli organi di istruzione e di informazione, oltre che - all'apice del sistema governativo - da quelli politico-rappresentativi. In disparte da ogni considerazione sul sempre più ampio processo di riarmo, non solo la Commissione prima, e il Consiglio e il Parlamento poi, hanno rinviato l'entrata in vigore del Regolamento europeo per fermare la deforestazione (EUDR)¹⁶⁷, ma si è altresì giunti al declassamento del lupo da specie «rigorosamente protetta» a «specie protetta». Con ciò, di fatto, legittimando il primo abbattimento «legale» di lupo in Italia (nella Provincia autonoma di Bolzano) dopo oltre cinquant'anni di protezione¹⁶⁸.

¹⁶³ A norma del quale la «valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. Per mezzo della stessa si affronta la determinazione della valutazione preventiva integrata degli impatti ambientali nello svolgimento delle attività normative e amministrative, di informazione ambientale, di pianificazione e di programmazione».

¹⁶⁴ Del resto, il *Framework Target 1* del *Kunming-Montreal Global Biodiversity* (2022) si propone di garantire che tutte le aree siano soggette a una pianificazione territoriale non soltanto partecipativa, ma anche integrata e inclusiva della biodiversità. Ciò che, tuttavia, appare ancora ben lontano dall'essere tragguardato a livello pianificatorio.

¹⁶⁵ Su tali aspetti, qui soltanto lambiti, si veda G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge n. 394/1991*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 3/2011, spec. P. 43 ss.

¹⁶⁶ E tanto, a voler rievocare le caustiche notazioni di G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it - paper*, 1 luglio 2021, p. 5, il quale, ragionando a margine della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, ha sottolineato che «l'ambiente e il diritto ambientale sono territorio evanescenti, "non luoghi", ed è proprio questa natura incerta e ombrosa, imbottita ad arte ed inquietanti futuri annunciati e di eterne promesse di improbabili Eden, che può spiegare la rapida crescita, negli ultimi decenni, del ricorrente successo di *Umweltideologien* che si presentano sempre più con la pretesa di offrire una *Neue Weltanschauung*, purtroppo, appunto, fondata sul più desolato dei vuoti epistemologici».

¹⁶⁷ Regolamento originariamente indirizzato a garantire trasparenza, tracciabilità e responsabilità delle imprese al fine di impedire che prodotti derivanti dalla deforestazione entrino nel mercato UE. Rinvio una prima volta al 2025, la Commissione ha proposto nuove modifiche e un nuovo rinvio al dicembre 2026 per micro e medie imprese. Il Parlamento e il Consiglio hanno tuttavia approvato nuovi rinvii estendendoli a tutte le imprese, escludendo categorie di prodotti e riducendo gli obblighi per le imprese.

¹⁶⁸ La convivenza con i c.d. «grandi carnivori» ha sollevato rilevanti criticità giuridico-costituzionali, soprattutto nelle Province Autonome di Trento (con riferimento ad ordinanze e decreti presidenziali di abbattimento di individui della specie ursina sulla base di un apparato motivazionale circolare, carente dal punto di vista scientifico e di fatto avviluppato attorno alla prevalenza esclusiva, e pressoché assoluta, di interessi umani) e di Bolzano (con riguardo alla gestione dei lupi). È in queste porzioni del territorio nazionale che sembrano scaricarsi, infatti, risalenti criticità legate alla progressiva regionalizzazione (e, financo, provincializzazione) delle politiche di gestione della fauna selvatica, patrimonio indisponibile dello Stato (art. 1, l. n. 157 del 1992), anche nel caso in cui

A ciò si aggiunga la c.d. controriforma della PAC 2023-2027, con cui si è abrogato l'obbligo di destinare il 4% dei seminativi alla natura¹⁶⁹, e la proposta di un considerevole "taglio netto" (del 23%) delle risorse da destinare alla politica agricola 2028-2034. Infine, almeno per il momento, il pacchetto *Omnibus Ambiente 2025* ha financo consentito l'estensione senza limiti temporali delle autorizzazioni per l'immissione sul mercato di pesticidi, biocidi e additivi mangimistici¹⁷⁰, in un contesto euro-nazionale in cui sono stati peraltro ridimensionati gli obblighi di trasparenza e responsabilità delle imprese per i danni ambientali cagionati nell'ambito delle attività produttive e si è sostanzialmente abrogato il *Programma Life*, prevedendo un obiettivo di spesa ambientale del 35% senza, tuttavia, stabilire criteri vincolanti né *target* settoriali chiari¹⁷¹.

In breve, il nuovo assetto geopolitico internazionale¹⁷² sembra orientarsi in senso opposto a quello tracciato nella *Nature Restoration Law*, soprattutto per quel che attiene a quel sincretismo tra diritto ed ecologia¹⁷³ che resta ancora lontano dall'essere impiantato nelle dinamiche normative euro-nazionali. Dinamiche invero sempre più sbilanciate «su logiche neoliberiste», nelle cui trame «è proprio l'uso irrazionale delle libertà economiche a poter innescare la catastrofe di un annientamento su scala planetaria»¹⁷⁴.

8. Il Regolamento sul ripristino della natura come parametro di attuazione del mandato costituzionale di tutela dell'ambiente

È nell'ottica del mandato intertemporale di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) che l'Italia è chiamata ad elaborare il proprio piano nazionale di ripristino, al fine di conformare il dovere delle «generazioni attuali» di «preservare (...) integro» il patrimonio ecologico a favore di quelle «future», affinché le sue «varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»¹⁷⁵.

Nei suoi riverberi ordinamentali, il «mandato» costituzionale di tutela dell'ambiente consacrato nel rinnovato art. 9 Cost.¹⁷⁶ parrebbe, infatti, poter limitare la discrezionalità politico-amministrativa che struttura l'interesse pubblico nelle attività di bilanciamento tra interessi contrapposti, elevando la pro-

essa risulti (come l'orso bruno) specie rigorosamente protetta a livello internazionale. Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SICURO, *La gestione trentina della convivenza con l'orso bruno nella perdurante inattuazione del nuovo art. 9 Cost.*, in *CamminoDiritto.it*, n. 8/2024, pp. 1-21.

¹⁶⁹ Riducendo, altresì, la tutela dei prati "stabili" anche all'interno dei siti Natura 2000 e la tutela degli impegni ambientali per le aziende agricole certificate in biologico

¹⁷⁰ Per un più ampio inquadramento delle misure testé esplicitate nel testo è possibile consultare il sito del WWF Italia, raggiungibile al seguente link: <https://www.wwf.it/pandanews/ambiente/bilancio-2025-europa-green-black/>.

¹⁷¹ La Commissione ha altresì ampiamente ridimensionato gli obiettivi climatici (si pensi, su tutti, al possibile utilizzo del biometano per il settore automobilistico e per il trasporto su strada).

¹⁷² Il punto è sottolineato da L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo*, op. cit., p. 193, la quale ritiene che, alla luce delle più recenti misure politico-industriali (compreso il *ReArm Europe*), emerga «la volontà dell'Unione di proseguire sulla strada della decarbonizzazione con una visione più realistica e concreta in merito alla necessità di favorire e sostenere finanziariamente un processo di adattamento (richiesto alle imprese e ai cittadini) che produca a sua volta risultati in termini di crescita e di sviluppo aumentando il benessere generale e, soprattutto, la sua equa distribuzione».

¹⁷³ Sincretismo al centro del lavoro di F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca, Sansepolcro 2017, p. 39, i quali sottolineano che «l'ordine giuridico è il mezzo più potente attraverso il quale viene messa in atto e trasformata in agire sociale un'interpretazione del mondo; ne deriva che il diritto creato dall'uomo si rivela l'agente tramite il quale possiamo rendere concrete nuove idee e nuovi valori. Dobbiamo pertanto ripensare le nostre leggi umane e il loro rapporto con quelle che governano l'ecologia di un pianeta vivente. Questo esercizio, una sorta di rivoluzione copernicana nel diritto, deve ispirarsi alla natura quale mentore e modello, ponendo al centro i beni comuni e una visione di lungo termine. È necessario abbandonare il "meccanicismo del diritto" in favore di una "ecologia del diritto"».

¹⁷⁴ A. GUSMAI, *Tra Eros e Thanatos*, op. cit., p. 29.

¹⁷⁵ Corte cost., sent. n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.1.2.

tezione dell'ambiente-vita a condizione e limite di esercizio delle libertà riconosciute con riferimento all'impresa e alla proprietà (artt. 41, 42, 43, 44 Cost.). Nell'«era della recessione ecologica»¹⁷⁷ ciò vorrebbe dire, dunque, sottrarre o comunque rimodulare il “peso” dell'ambiente nelle operazioni di bilanciamento con gli altri interessi che insistono sul territorio¹⁷⁸. Ossia, come pure si anticipava, rileggere in chiave tecnica, e non già “pura”, la discrezionalità della P.A. in sede di VIA e VAS o, in misura ancor maggiore, valorizzare il principio DNSH quale strumento di sottrazione degli interessi ambientali a logiche di bilanciamento equiponderale in cui l'ambiente è ridotto a interesse tra i tanti oggetto di valutazione comparativa¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Per quanto, a dire il vero, la stessa Corte costituzionale non abbia mancato di fornire una lettura - per così dire - “minimalista” della valenza innovativa della revisione costituzionale del 2022 nella sentenza n. 125 del 2025. Attraverso un richiamo espresso alla sentenza Priolo, il Giudice delle leggi ha infatti sottolineato che la revisione del 2022 avrebbe «solo inserito “direttamente” nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva» (sentenza n. 125 del 2025, *cons. in dir.* n. 5.2.3). Sicché, pur avendo prodotto «effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali)», la revisione costituzionale del 2022 non avrebbe avuto «alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)» (*cons. in dir.* n. 5.2.3). Questi, infatti, sarebbero rimasti immutati in quanto - nell'interpretazione fornita dalla Corte - di fatto immutabili (non solo) nel loro contenuto essenziale (da qui, il richiamo alla sentenza n. 1146 del 1988). Come, infatti, si può leggere nella succitata sentenza n. 125 del 2025: «(l')identità della Costituzione è (...) definita, nel suo “contenuto essenziale”, una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possono in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant'è vero che, qualora fossero in contrasto con l'insieme delimitato dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime». Un'interpretazione estremamente rigida del Testo della Costituzione, che accomuna la revisione degli articoli 9 e 111 Cost. presupponendo che «in ambedue i casi le interpretazioni» fornite dai primi interpreti della Carta repubblicana «siano i soli enunciati ragionevolmente accettabili dei principi fondamentali (supremi) sottesi». Quasi che «il ruolo giuocato dai primi formulatori delle interpretazioni stesse sarebbe in definitiva assimilabile al ruolo del legislatore costituente». Così, S. BARTOLE, *Interpretazioni e innovazioni dei limiti della revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2025, p. 960, il quale reputa tale «forzatura non indifferente», dacché «non è facile comprendere come la preclusione di effetti innovativi si estenda a revisioni che arricchiscono il testo con espressioni verbali nuove e per l'innanzi non presenti in costituzione quali giusto processo, ambiente, ecosistemi, biodiversità. Sono espressioni ignote al tempo dell'adozione della Costituzione e delle sue prime applicazioni. Dire che si tratta di innovazioni da cui derivano semplici facilitazioni testuali del lavoro degli interpreti, che li aiutano a praticare dottrina già ampiamente elaborate, sembra per vero riduttivo». Soprattutto se - come parrebbe nel caso della revisione dell'art. 9 Cost. - la giurisprudenza costituzionale precedente alla legge cost. n. 1 del 2022 altro non testimonierebbe «che il frutto di sforzi ermeneutici volti a sopperire - per la soluzione di casi di specie - alla mancanza di testuali dettami costituzionali attraverso il ricorso al sistema. Si tratta cioè di dottrine nate per venire incontro ad esigenze nascenti alle quali - dopo le citate revisioni costituzionali - non si possono assegnare compiti che vanno aldilà della transitorietà e della emergenzialità delle loro origini» (pp. 960-961).

¹⁷⁷ Come ha infatti sottolineato M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, op. cit., p. 2-3, nell'«era della recessione ecologica» si impone un ripensamento del «paradigma dominante nella teoria delle decisioni amministrative, con riferimento alla ricostruzione dei concetti-chiave di interesse pubblico (concepito come risultante concreta *ex post* che ripudia predeterminazione *a priori*) e di discrezionalità amministrativa (simmetricamente intesa come bilanciamento mobile e variabile di interessi non gerarchizzati *ex ante*), fin qui invalso». Paradigma che, invero, «finisce per legittimare una sequenza di parziali - ma, a lungo termine, nel loro complesso potenzialmente esiziali - recessioni dell'interesse all'integrità ecologica, e, dunque, un crescente disallineamento del dover essere giuridico dall'essere rappresentato dalla drammaticità dei dati forniti dalle scienze ambientali sull'accelerazione della crisi ecologica, inverando il paradosso della «*tiranny of small decisions*».

¹⁷⁸ Una condivisibile critica alla logica del bilanciamento che ha animato la sentenza n. 85 del 2013 è proposta M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale “bilanciamento”?*, in *Questa Rivista*, n. 4/2023.

Nell'inserirsi «nel prisma» degli obblighi europei e internazionali, il «mandato» costituzionale «di tutela» dell'ambiente sembra, peraltro, proiettare la pianificazione economico-territoriale nella prospettiva (euro-nazionale) della «rigenerazione», particolarmente efficace a garantire la dinamica¹⁸⁰ conservazione - o, con le parole della Consulta, la «efficace difesa», il «miglioramento» e la «preservazione» - di «un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»¹⁸¹.

Il Regolamento europeo sul ripristino della natura esplicita, dunque, la doverosità giuridico-costituzionale di interpretare sistemicamente gli articoli dedicati alla tutela dell'ambiente, alla produzione economica e alla pianificazione del territorio (artt. 9, 11, 41, 42, 44, 117, comma 3, Cost.) Per far ciò, restano, tuttavia, aperte una serie di questioni giuridico-costituzionali, dalla cui risoluzione sembra snodarsi la possibilità stessa di efficace attuazione del piano nazionale di ripristino: per recuperare razionalità tecnico-scientifica nei meccanismi di pianificazione economico-territoriale, non è forse giunto il momento di garantire forme istituzionalizzate di partecipazione¹⁸² della società civile nei processi decisionali, quale condizione indispensabile per il raggiungimento di una piena responsabilità sociale nei confronti dell'ambiente¹⁸³? Non sarebbe questa una efficace strategia per garantire, stimolare e controllare la qualità della stessa rappresentanza politica¹⁸⁴, favorendo la formazione di un «pubblico

¹⁷⁹ Evidenzia la possibilità di sottrarre o, comunque, limitare la discrezionalità della P.A. in materia di bilanciamento tra ambiente ed altri interessi che insistono sul territorio, attraverso la valorizzazione del principio DNSH, R. ROTA, *Riflessioni sul principio do no significant harm per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2021, p. 28. Sul punto, cfr. le dense riflessioni di G.M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivamente sostenuto di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, n. 2/2022.

¹⁸⁰ Come ha sottolineato M.A. LA TORRE, *La biodiversità come valore e come risorsa*, in S. CASTIGNONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale, Trattato di Biodiritto diretto da S. Rodotà e P. Zatti*, Milano 2012, p. 5, il «concetto di “equilibrio ecologico”, che ricorre spesso nelle rivendicazioni ambientaliste, se adoperato immaginando una condizione stazionaria che occorrerebbe rispettare o tutelare, appare fuorviante, poiché la natura è sempre in una condizione di dinamismo evolutivo; in effetti, la normalità è data piuttosto dalla perturbazione che dalla conservazione».

¹⁸¹ Da questa prospettiva, anzi, interpretato sistemicamente con le più innovative previsioni della *Nature Restoration Law*, il «mandato di tutela dell'ambiente» sembra poter financo presagire la possibile sottrazione dell'ambiente-patrimonio intergenerazionale da qualsiasi operazione di bilanciamento equiponderale con i valori della produzione economica. Ciò che, in definitiva, potrebbe realmente dar contenuto a quel ««diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente» che ««comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali “valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)”» (cons. in dir. n. 5.1.2, in cui si richiama espressamente la sentenza n. 210 del 1987, punto 4.5 del cons. in dir., oltre che le sentenze nn. 641 del 1987, cons. in dir. n. 2.2, e n. 126 del 2016, cons. in dir. 5.1). Valori che nel rinnovato ordinamento costituzionale (legge cost. n. 1 del 2022) hanno, tuttavia, assunto un significato deontico, la tutela dell'ambiente essendo assunta a Principio fondamentale della Carta repubblicana e a parametro interpretativo della stessa «costituzione economica» (art. 41 Cost.).

¹⁸² E tanto, in attuazione dell'art. 7 della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sulla «partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale» in «un quadro trasparente ed equo», connotato dalla previa fornitura delle «informazioni necessarie» e dalla selezione del «pubblico» ammesso a partecipare, «tenendo conto degli obiettivi» della Convenzione medesima. In tema di partecipazione ambientale, rilevante è altresì la Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (2017/ C 275/01). Rimarca la necessità di una maggiore «partecipazione dei cittadini» alla vita pubblica quale antidoto alla deriva «culturale» che sostiene le operazioni di devastazione ambientale, P. MADDALENA, *Ambiente e biosfera: la rovina del pianeta e quella del territorio*, in *Questa Rivista*, n. 3/2023, p. 7.

¹⁸³ Così, A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, op. cit., p. 321.

¹⁸⁴ ... parafrasando P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006, p. 89.

attivo, informato, consapevole dei suoi diritti»¹⁸⁵ e che sa fare un «uso pubblico della propria ragione»¹⁸⁶?

È tollerabile la perdurante assenza di una rete nazionale di aree protette, sacrificata a favore di una logica regionalistica e di appropriazione politica degli organi di gestione propriamente tecnico-scientifica¹⁸⁷? Non sarebbe, invero, opportuno istituire un' *Authority* - un vero e proprio *Garante della Natura* - chiamata a collaborare con l'Agenzia Europea dell'Ambiente e a coordinare le operazioni di monitoraggio e controllo dell'attuazione del piano di ripristino? Garante cui si potrebbe assegnare il compito di procedere all'indispensabile rendicontazione del *budget* residuo di carbonio, al fine di meglio specificare i limiti entro i quali può esplicarsi la discrezionalità legislativa in materia ambientale¹⁸⁸.

È con questi interrogativi che l'Italia si appresta, dunque, ad elaborare il proprio piano nazionale di ripristino, la cui efficacia non potrà che misurarsi sulla capacità delle istituzioni repubblicane di incorporare il dato scientifico-normativo in quello propriamente politico-amministrativo. Senza snaturare la dimensione politica dei processi decisionali, ma restituendole un agire razionale che, ormai da tempo, sembra essersi smarrito al di sotto del carattere autoreferenziale della rappresentanza politica nazionale¹⁸⁹.

Il tutto, peraltro, in uno scenario politico internazionale attraversato da «esplosioni» conflittuali al di sotto dei «legami opportunistico-solidali» tra Super-Potenze sempre più palesemente interessate alla spartizione di territori strategici (incluse le c.d. terre rare), risorse energetiche ed alimentari¹⁹⁰. Ciò che, in definitiva, sembra costituire la più inquietante minaccia all'effettiva attuazione degli obblighi di ripristino degli ecosistemi degradati fissati, soltanto un anno e mezzo fa, nella *Nature Restoration Law*, da ricollocarsi in un «orizzonte» di «fraternità» che si estenda «oltre il prossimo, fino a comprendere tutte le forme di vita». Giacché «è in questa natura e non altrove che l'uomo può vivere»¹⁹¹.

¹⁸⁵ N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, op. cit., p. 341.

¹⁸⁶ I. KANT, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino 1965, p. 143.

¹⁸⁷ Su tali aspetti, che qui è possibile soltanto accennare, si è ragionato *amplius* in altra sede. Si veda, se si vuole, F. SICURO, *Le aree naturali protette come strumento di convivenza uomo-animali, tra strategie sovranazionali, revisione costituzionale e competenze regionali*, in *Questa Rivista*, n. 1/2025, p. 244 ss.

¹⁸⁸ Ad ulteriore garanzia dell'effettività delle misure introdotte dall'elaborando Piano Nazionale di Ripristino, si potrebbe altresì prevedere l'introduzione di *Osservatori regionali* che, con cadenza trimestrale, elaborino *report* sullo stato di salute degli ecosistemi destinatari delle misure di ripristino, quale strumento di più coerente garanzia della razionalità pianificatoria dell'ambiente-territorio della «Nazione» (artt. 5, 9, 32, 44 Cost.).

¹⁸⁹ In effetti, «benché universalmente accettato da tutti - imprese, istituzioni, governi, uomini politici, economisti - il sintagma sviluppo sostenibile è stato trasformato in una sorta di scongiuro rituale per mascherare i colpi ancora più micidiali inferti nel frattempo gli equilibri naturali del pianeta». Ed invero, «tutti gli indici del deterioramento ambientale (...) non hanno fatto altro che peggiorare. A riprova, evidentemente, dell'inconciliabilità tra uno sviluppo sempre e comunque pensato come crescita infinta dell'economia e il mondo finito delle risorse terrestri». Così, P. BEVILACQUA, *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari 2009, p. 151.

¹⁹⁰ Così, ancora, A. GUSMAI, *Tra Eros e Thanatos*, op. cit., p. 31, il quale ha evidenziato che «la minaccia di un attacco atomico i cui risvolti potrebbero essere catastrofici per l'intera comunità internazionale sembra, paradossalmente, «lavorare» come una sorta di «legame emotivo» tra potenze nucleari in grado di riattivare pulsioni dell'Eros di natura solidale». Pulsioni che, invero, l'A. non ritiene fondarsi in prospettive di ottimismo «ad oltranza» «che ripongono esclusiva fiducia nell'«equilibrio della paura»», dacché esse non «ambiscono a desiderare eroticamente» la sopravvivenza dell'umanità, ma «l'«àgalma» della propria potenza egemonica». Evidente, qui, il richiamo alla terminologia lacaniana: il termine «àgalma» deriva dal greco ἄγαλμα (ossia «ornamento», bene «prezioso offerto agli dèi») e fu utilizzato da J. LACAN, *Il seminario. Libro VIII. Il transfert (1960-1961)*, Einaudi, Torino 2008, pp. 150-164), per indicare l'«oggetto più prezioso» che «attrae e causa il desiderio». Oggetto che, nella ricostruzione dell'A., viene identificato con il potere di dominio planetario delle Super-Potenze.

¹⁹¹ È in questo «orizzonte della fraternità» che U. GALIMBERTI, *L'etica del viandante*, Feltrinelli, Milano 2023, p. 436 ss., inserisce l'avvento di una «etica planetaria», che «ha come suo orizzonte non l'uomo, ma la *vita*», e non più antropocentrica, «che ha come suo orizzonte l'uomo» (pp. 435-436). E tanto, all'esito di un'evoluzione culturale (dacché, «a differenza dell'animale, l'evoluzione umana non è solo *biologica*», p. 437) che non potrà che riflettersi sul fenomeno giuridico, sino al punto - conclude Galimberti - di segnare la «fine del legalismo e quindi

dell'uomo come l'abbiamo conosciuto sotto il rivestimento della proprietà, del confine e della legge, e nascita di quell'uomo più difficile da collocare perché viandante inarrestabile, in uno spazio che può essere dischiuso solo da quello sguardo che vede la Terra non più come semplice materia prima da usare fino all'usura, ma come nostra dimora da salvaguardare, perché (...) qui e non altrove ci è concesso di vivere» (pp. 440-441).