

FERDINANDO ALBISINNI¹

Il tema

¹ Accademia dei Georgofili

Con il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura (entrato in vigore dall'agosto 2024, e la cui attuazione è prevista a partire dal 2026, salve eventuali proroghe), il legislatore europeo ha sotto più profili introdotto nuovi paradigmi nella regolazione e nell'azione quotidiana in tema di relazione con l'ambiente e l'ecosistema.

Le foreste, le zone verdi, gli alberi, sono da tempo oggetto dell'attenzione delle istituzioni europee.

Nel corso degli anni le misure forestali hanno progressivamente assunto una dimensione che supera quella delle zone agricole e delle regole di eccezione vincolate a zone speciali di protezione, investendo l'intero insieme delle risorse forestali, ovunque collocate, con una proiezione verso il futuro, che da misure difensive muove verso misure attive di incremento della biodiversità e di ripristino, e non soltanto di tutela dell'esistente.

All'interno di questa prospettiva espansiva il Regolamento (UE) 2024/1991 rivolge la propria attenzione anche agli ecosistemi urbani, sottolineando nelle premesse che questi ecosistemi «rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell'Unione ed è qui che vive la maggioranza dei cittadini dell'Unione. (...) e costituiscono habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti, compresi gli impollinatori».

Il nuovo Regolamento segna così una tappa essenziale verso un decisivo cambio di paradigma, e da una logica difensiva territorialmente limitata muove verso un disegno proattivo, in una dimensione che va ben oltre i confini politici e le singole superfici forestali, per investire ambiente e biodiversità ovunque collocati.

Da ciò l'attenzione anche alle superfici occupate dalle città, in un Regolamento dedicato al «ripristino della natura».

Ma si tratta solo di *protezione* o anche di *produzione*?

Massimo Severo Giannini, negli anni '70 del secolo passato, propose una lettura, assai nota e largamente condivisa negli anni seguenti, che distingueva fra «agricoltura-protezione» e «agricoltura-produzione», individuando come «produzione» quella intesa a porre sul mercato prodotti materiali, e come «protezione» quella che prescindeva dalla produzione e assicurava la protezione della natura.

È un modello in larga misura presente nell'art. 39 TCEE e oggi nell'art. 39 TFUE (lì ove le dichiarate finalità insistono sui profili produttivi), e nello stesso oggetto dell'attività agricola quale individuato dagli ultimi regolamenti di riforma della PAC del 2021 (v. l'art. 4.2. del vigente Reg. (UE) 2021/1115).

Ma è una distinzione che oggi appare non più persuasiva, in presenza di una realtà, che vede l'*agricoltura*, e il *diritto dell'agricoltura*, sempre più orientati verso la *cura del ciclo della vita*, inteso nella sua complessità e interezza, anche a prescindere dalla *produzione*.

Siamo in presenza di una disciplina che va ben oltre oggetto e perimetro tradizionali, ridisegnando la stessa essenza di ciò che intendiamo per *agricoltura*.

Ne emerge un *Diritto dell'agricoltura* come *Diritto del ciclo della vita*, che supera i confini del fondo e investe l'intero territorio, ivi inclusi gli spazi urbani, con esiti rilevanti nelle scelte quotidiane dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni.

Come incide questa disciplina sulla pianificazione urbanistica delle città?

Piano urbanistico e politiche del verde urbano sono strettamente legati per un motivo determinante, che attiene alla conformazione della proprietà immobiliare, poiché, al di là dei beni pubblici, la destinazione dei beni immobili privati alla tutela naturalistico-ambientale avviene attraverso le prescrizioni dello strumento urbanistico.

Il Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, e altri atti europei, dal Regolamento (UE) 2023/1115 sulla lotta alla deforestazione con l'introduzione del divieto di importazione di prodotti agricoli e alimentari che provengono da aree deforestate, al Regolamento (UE) 2023/334 che vieta l'utilizzo in agricoltura di alcuni antiparassitari prima autorizzati per tutelare le api e gli insetti impollinatori, al Regolamento (UE) 2024/1143 sui prodotti di qualità con l'attenzione dichiarata ai temi della sostenibilità, propongono dunque elementi innovativi e assai rilevanti per la conformazione della stessa disciplina urbanistica.

Ne risulta un modello originale di governo, che attribuisce nuove responsabilità alle collettività locali e alle istituzioni di governo, nazionali e locali, chiamate a scelte di sostenibilità e insieme di compatibilità con il mercato, anche in ciò innovando profondamente rispetto alla precedente disciplina.

A ciò si aggiunge una giurisprudenza, europea ma anche domestica, che sempre più spesso riconosce la legittimità di azioni inibitorie e risarcitorie proposte da singoli o da associazioni, intese ad accertare l'inadempimento delle Amministrazioni pubbliche agli obblighi di tutela dell'ambiente (e con ciò di tutela della salute) introdotti sia da normative UE che da atti internazionali. Esemplari in tal senso, ancora di recente, le decisioni della Corte di giustizia del 2 marzo 2023, causa C-432/21, e della Corte di Cassazione a S.U. del 21 luglio 2025, n. 20381.

La *law in action* sta dunque operando per trasferire la *tutela della natura* dal piano dei principi a quello dell'esperienza, assegnando valore decisivo e di fonte di regole azionabili anche a enunciati contenuti in atti internazionali di natura politica e di indirizzo, piuttosto che formalmente precettiva.

Questa prospettiva appare destinata ad affermarsi ancor più, in un futuro assai prossimo, in riferimento al *verde urbano*, tenuto conto che le disposizioni introdotte dal Regolamento (UE) 2024/1991, oltre ad essere cogenti e di diretta efficacia, entrano nel dettaglio degli interventi, e fissano contenuti e standards.

Le autorità nazionali e locali di governo sono chiamate a operare per assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati, e i cittadini e le loro associazioni ben potranno agire per sanzionare le lesioni del loro diritto alla salute, con un dialogo fra *legislazione* e *giurisdizione*, che sempre più inciderà sull'*amministrazione*.

Le relazioni e gli interventi presentati in questo Quaderno hanno esaminato le principali novità così introdotte, secondo differenziate prospettive, tra nuovi modelli, opportunità, e criticità, consentendo una lettura unitaria di una *disciplina in cammino*, che si conferma *laboratorio di innovazione*.

