

I GEORGOFILI

Quaderni
2025-III



IL REGOLAMENTO EUROPEO SUL RIPRISTINO DELLA NATURA E IL VERDE URBANO

18 dicembre 2025

Società  Editrice Fiorentina

Con il contributo di



Copyright © 2026
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

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

ISSN 0367-4134

Direttore responsabile: Paolo Nanni

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

ISBN 978-88-6032-861-8

Indice

NICOLETTA FERRUCCI <i>Introduzione</i>	7
FERDINANDO ALBISINNI <i>Il tema</i>	11
NICOLETTA FERRUCCI <i>Le risposte delle politiche sul verde urbano ai richiami della scienza: i limiti di un dialogo imperfetto</i>	15
FERDINANDO ALBISINNI <i>Dai boschi alle città: dalla produzione al ciclo della vita</i>	25
FRANCESCO FERRINI <i>Respiri di natura: innovazione, biodiversità e rigenerazione urbana per le città del futuro</i>	47
STEFANO MASINI <i>Campagne urbane: un ecosistema complesso</i>	55
FRANCESCO DE LEONARDIS <i>I servizi ecosistemici nel regolamento europeo sul ripristino della natura: riflessioni sul verde urbano</i>	63
PAOLO URBANI <i>Proprietà privata e interesse pubblico nelle politiche del verde. Un nodo da sciogliere</i>	83

MARIO MAURO

*Brevi considerazioni sul contributo dell'attività agricola
a favore del verde urbano*

87

GABRIELE CIAMPI

Verde urbano e frutti "cittadini"

99

NICOLETTA FERRUCCI¹

Introduzione

¹ Accademia dei Georgofili

Ho scelto di utilizzare lo spazio a me riservato nell'introduzione di questo incontro di studio per esplorare il significato dell'oggetto delle nostre riflessioni, il verde urbano, alla luce di tre referenti utili a delinearne i contorni.

Il primo referente è riconducibile alla FAO, la quale nelle sue "Guidelines on urban e peri-urban forestry" del 2016 ha plasmato la nozione di "foresta urbana", intesa come una rete, un sistema che include tutti gli elementi arborei presenti all'interno della città e rappresenta plasticamente la colonna vertebrale del verde urbano.

Il secondo elemento di riferimento è rappresentato dalle "Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile", redatte nel 2017 dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito dalla legge n. 10 del 2013. Le Linee guida non utilizzano la locuzione "foresta urbana" ma esclusivamente il termine "verde urbano", comprensivo di un'ampia gamma di tipologie di elementi arborei e arbustivi espressamente elencati.

Il terzo referente si identifica con la "Strategia nazionale per il verde urbano", elaborata nel 2018 dallo stesso Comitato per lo sviluppo del verde pubblico: sotto il profilo terminologico, il documento utilizza l'espressione "foresta urbana" ma ne estende la portata oltre gli alberi fino a comprendere tutte le diverse tipologie di verde urbano elencate dalle Linee guida del 2017. Qui la scelta lessicale trova espressa giustificazione nell'assonanza della foresta nella sua complessità, nella sua diversità di habitat e di specie, nella sua eterogeneità legata però da una profonda connessione ecologica, alle molteplici sfaccettature che connotano il verde urbano.

Ci si può dunque chiedere quali sono le diverse tessere che compongono il mosaico green della foresta urbana. Il riferimento, come abbiamo visto, è

all'elenco predisposto dalle “Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile”, che comprende il verde di mitigazione, il quale riveste la funzione di filtrare, di mitigare tutti gli impatti che derivano dagli insediamenti umani; il verde di connessione ecologica, cioè i corridoi ecologici che legano il verde urbano a quello periurbano, fino alle aree rurali; il verde tecnologico, composto da strutture verdi che migliorano le prestazioni energetiche, idrauliche di edifici e infrastrutture, e include i rain gardens, che funzionano come filtro e deposito di acqua piovana; il verde storico che include i giardini di ville, parchi, edifici storici, e alberi monumentali, ed è dotato di una duplice valenza, sia quella più conosciuta di carattere storico-culturale, sia quella ecologico-ambientale, valorizzata in tempi recenti, e colta dallo stesso PNRR italiano. E ancora, il verde di vicinato, il verde cimiteriale, le aree di arredo urbano, quindi aree sportive, ricreative, ludiche. Dai giardini in movimento, di cui Gilles Clement è stato precursore, dunque giardini fluidi dove la natura scorre senza un disegno preconstituito, ai dry gardens, cioè i giardini dove la scelta progettuale delle piante è funzionale al relativo basso fabbisogno idrico. E, infine, la Cenerentola del verde urbano, gli orti urbani, ovvero orti prevalentemente caratterizzati da finalità non meramente produttive, bensì sociali, come elementi di aggregazione e inclusione; educative e formative, e ne sono esempio assai diffuso gli orti scolastici; fino a fungere da supporto alla cura di malattie, orti collocati all'interno di strutture ospedaliere.

La Nature Restoration Law che include gli ecosistemi urbani tra i destinatari delle sue misure di ripristino, offre la propria definizione di verde urbano distinguendo spazi verdi urbani e copertura della volta arborea urbana, e all'interno degli spazi verdi urbani inserisce anche i blue spaces, dunque laghetti, stagni, corsi d'acqua presenti nelle città, sulla falsariga di quanto previsto dal Quadro Globale per la Biodiversità di Kunming-Montréal, adottato nel dicembre 2022 alla COP15 della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD).

Qual è il filo conduttore che lega tutte queste diverse tipologie di verde urbano? È la funzione che gli stessi espletano: IUCN ci ricorda che l'incremento degli spazi verdi urbani, oltre che ovviamente una relativa oculata e sapiente gestione, rappresenta una Nature Based Solution per affrontare, in sinergia con altri strumenti, le emergenze climatiche e ambientali che affliggono le nostre città. E la stessa Nature Restoration Law nei suoi considerando dedicati alle misure di ripristino degli ecosistemi urbani ne evidenzia a chiari termini le finalità climatiche e ambientali.

Ci si può chiedere allora se sotto il profilo giuridico, sia possibile configurare una linea di collegamento tra il verde urbano e l'agricoltura. Il Diritto

forestale, quella branca del Diritto agrario che più di altre potrebbe avvicinarsi alla regolamentazione del verde all'interno delle città, ci offre una risposta chiara e univoca: il verde urbano è reiteratamente ed espressamente escluso dall'ambito di operatività delle sue norme.

In questa direzione si colloca il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, là dove, all'art.5, include tutti gli spazi verdi urbani nell'elenco delle aree che non sono giuridicamente qualificabili come bosco, con conseguente esclusione di questi ultimi dalla applicazione delle disposizioni contenute nello stesso provvedimento.

Altro significativo referente normativo che segue questo indirizzo è la recente legge n. 131 del 12 settembre 2025 "Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane": il suo art. 7, che detta la disciplina dei cantieri temporanei forestali, definendo questi ultimi come qualsiasi luogo in cui si effettuano interventi silvicolture di taglio, esbosco, allestimento, compresi trasbordo o trasporto, scortecciatura o cippatura di massa legnosa arborea o arbustiva, manutenzione ordinaria della viabilità forestale a servizio del medesimo, purché svolta funzionalmente, congiuntamente o sequenzialmente alle lavorazioni predette, esclude espressamente da tale definizione gli interventi di cura del verde urbano e residenziale.

Infine, è significativo ricordare che la Nature Restoration Law dedica alle misure ripristino degli ecosistemi urbani (art. 8) un pacchetto di norme che si presentano nella sostanza e nella collocazione formale, autonome rispetto a quelle inerenti il ripristino degli ecosistemi forestali (art. 12) e a quelle relative al ripristino degli ecosistemi agricoli (art. 11).

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*.

NICOLETTA FERRUCCI¹

Le risposte delle politiche sul verde urbano ai richiami della scienza: i limiti di un dialogo imperfetto

¹ Accademia dei Georgofili

Il mio intervento si articola in tre chiavi di lettura del tema verde urbano, attraverso la lente della scienza, quella del diritto e delle politiche climatico-ambientali, e quella della prassi seguita dalle amministrazioni comunali: tre modi diversi di interfacciarsi con la realtà dell'ininterrotto crescendo di criticità ambientali che da tempo affliggono le nostre realtà cittadine e sul ruolo del verde urbano come strumento privilegiato che concorre insieme ad altri a superarle.

I. IL MESSAGGIO DELLA SCIENZA

Il messaggio lanciato ormai da tempo dalla scienza è di una chiarezza lampante: matrice prima delle criticità ambientali in ambito urbano è il consumo di suolo e la sua capacità di innescare una catena sinergica di fenomeni di segno negativo, erosione di biodiversità, habitat e specie, con conseguenze devastanti, in un'ottica antropocentrica, in termini di perdita di servizi ecosistemici; aumento del tasso di inquinamento; incremento dei consumi energetici, artefici del fenomeno delle isole di calore, con ricadute scientificamente acclamate sul benessere e sulla salute dei cittadini.

Un quadro potenziato dall'impatto dei cambiamenti climatici, che, generati in parte da queste stesse criticità ambientali, rispetto ad esse fungono da moltiplicatore di insostenibilità.

La prospettiva futura, assai prossima, si rivela ancor più drammaticamente inquietante alla luce dei dati relativi alla crescente densità abitativa dei centri urbani della quale si prevede un aumento che porterà entro 2050 a vivere nelle città il sessantasei per cento della popolazione mondiale.

Ed è ancora la scienza a lanciare un messaggio positivo che supporta il superamento di questa impasse negativa, evidenziando il ruolo chiave giocato dalla forestazione urbana come antidoto naturale ai danni ambientali causati dall'uomo alla città, per la gamma di servizi ecosistemici che la stessa è in grado di erogare, dalla regolazione del clima, allo stoccaggio del carbonio, alla rimozione degli inquinanti, alla riduzione del rischio di inondazioni, inducendo, a cascata, effetti benefici sulla salute fisica e mentale dei cittadini.

La scienza sta affinando gli strumenti di supporto alle scelte pianificatorie, progettuali e gestionali, fornendo alle amministrazioni e alle professionalità chiamate a operarle, un prezioso scrigno di strumenti all'avanguardia, in grado di garantire la gestione sostenibile e sapiente del verde urbano, inteso come sistema integrato di aree verdi, alberature, parchi, giardini, boschi urbani e periurbani, struttura dinamica e multifunzionale anche nell'ottica di migliorare la qualità di vita dei cittadini.

Ne costituiscono emblematico esempio gli studi delle performance degli alberi nel fornire utilità ecosistemiche preziose per la salute umana, che studiano come le chiome degli alberi filtrino l'aria dagli inquinanti atmosferici, e che hanno condotto alla messa a punto di un modello in grado di valutare la capacità della foresta urbana di ridurre la concentrazione di inquinanti atmosferici dannosi per la salute dei cittadini (particolato e ozono troposferico), il cui metodo è basato sulla integrazione di dati rilevati da sensori aerei ad alta risoluzione spaziale, dati misurati a terra e analisi spazialmente esplicite, che consente di aprire il varco a ulteriori orizzonti di ricerca volta a monitorare la funzione che le diverse tipologie di vegetazione svolgono nel mitigare l'inquinamento in città, e per poter pianificare la realizzazione di nuovi sistemi arborei e forestali che possano amplificare il contributo della foresta urbana al miglioramento della qualità dell'aria e della salute dei cittadini. Ma il pensiero va anche alle ricerche sul ruolo di alberi e foreste nella riduzione dell'isola di calore urbano che hanno condotto allo sviluppo di un modello per il miglioramento del comfort termico, anch'esso in grado di guidare gli interventi di progettazione ecologica del paesaggio urbano e delle soluzioni basate sulla natura; e allo sviluppo della dendrochimica, quella tecnica di monitoraggio che permette di ricostruire gli eventi inquinanti registrati nel legno dell'albero durante la sua vita, per ottenere indicazioni sulla storia di un ambiente.

Sul versante economico e socio-culturale, la scienza ha dimostrato la funzionalità del verde urbano per il welfare dei cittadini, non solo sotto l'aspetto della prevenzione delle malattie legate all'inquinamento, e del benessere psicofisico che deriva dal contatto con la natura, ma anche sotto il profilo della socializzazione, della ricreazione, della educazione, talvolta alfabetizzazione, ambientale, sulla diffusione della consapevolezza dei valori culturali che esso

trasmette, e, infine, sulla relativa capacità di suscitare l'emersione di nuove opportunità di lavoro green, strategiche anche, ma non solo, a dare una risposta alle istanze occupazionali soprattutto dei giovani.

Ed è interessante e stimolante registrare l'evoluzione che oggi sta segnando la traslazione di questi temi dall'ovattato mondo della letteratura scientifica a quello della percezione diffusa dell'importanza di spazi verdi all'interno della città, e al sempre più profondo radicarsi di una nuova consapevolezza collettiva del bisogno umano fondamentale di connessione con la natura urbana, indubbiamente sollecitato dalle restrizioni logistiche legate al lock down al quale ci ha costretto l'emergenza pandemica.

Altrettanto affascinante constatare come il tema del verde urbano e della ricerca di strategie finalizzate alla relativa diffusione, progettazione, pianificazione e gestione ottimale, da tempo si staglia sull'orizzonte nazionale e su quello internazionale a partire dal primo Forum Mondiale sulle foreste urbane nel 2018, come oggetto di un processo globale di networking tra scienziati e professionisti, e talvolta, illuminati decisori pubblici. Nell'ottica di una rinnovata dimensione di partenariato pubblico privato, privilegiata anche nell'ambito delle scelte strategiche operate dal Comitato nazionale italiano per lo sviluppo del verde pubblico, si registra la diffusione di best practice e di iniziative bottom up. Momenti di coinvolgimento e di confronti vengono istituzionalizzati, come nel caso degli Stati generali del verde pubblico, indetti in Italia a cadenza annuale, a partire dal 2015, in occasione della Giornata nazionale degli alberi, il 21 novembre, e della European Urban Green Infrastructure Conference, anch'essa a cadenza annuale, mirata a valorizzare il "verde" non più solamente come mero aspetto decorativo della città, ma come un sistema in grado di proteggerla dalle emergenze ambientali. Si moltiplicano le iniziative mirate a premiare le città virtuose che adottano azioni, progetti e strategie di pianificazione inerenti la foresta urbana e periurbana in grado di realizzare un modello di città sostenibile e resiliente, come il programma Tree Cities of the World, supportato dalla FAO e dalla Arbor Day Foundation, il quale oltre a promuovere la gestione efficiente delle risorse verdi urbane, mira a creare una rete internazionale di città, favorendo la condivisione di conoscenze e buone pratiche per la gestione sostenibile delle foreste urbane e degli spazi verdi.

La Commissione europea, a sua volta, è impegnata nel sostenere lo sviluppo di città più verdi sia con l'European Green Capital Award (EGCA), che seleziona ogni anno una città da premiare con il riconoscimento Capitale verde europea, che con l'European Green Leaf Award (EGLA), riservato a città con un numero di abitanti tra i ventimila e i centomila.

E in Europa si registra il Green City Accord, un movimento di sindaci europei impegnati a migliorare la qualità della vita di tutti gli europei e ad

accelerare l'attuazione della normativa ambientale unionale e del Green Deal europeo, anche attraverso progetti di forestazione urbana e di incremento del verde urbano

2. LA RISPOSTA DEL DIRITTO E DELLA POLITICA CLIMATICA E AMBIENTALE ALLE SOLLECITAZIONI DELLA SCIENZA

Come hanno risposto la politica ambientale e il diritto alle pressanti sollecitazioni della scienza e della realtà fattuale? La risposta a questa domanda ci conduce inevitabilmente a prendere le mosse dal versante internazionale, tradizionalmente precursore nella apertura di nuovi orizzonti al confronto con le tematiche inerenti all'ambiente, artefice di linee guida e di indirizzi destinati ad essere affinati dai successivi interventi unionali e, talvolta, a cascata, italiani.

Sul piano internazionale si registra la costante attenzione a valorizzare il ruolo della città nella moderna dimensione dello sviluppo sostenibile dove si enfatizza il potenziamento del verde urbano come strumento cardine dei nuovi modelli di città sostenibile: dall'Agenda 21 del 1992, in attuazione dei cui programmi è stata firmata dai Paesi europei la Carta di Aalborg nel 1994 sulle città sostenibili, alla "United Nations Millennium Declaration" del 2000, all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile del 2015 che tra i suoi obiettivi di sviluppo inserisce quello di *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili* (il Goal 11) e in più targets, anche relativi ad altri obiettivi, richiama il verde urbano e le sue funzioni e la necessità di integrare i valori della biodiversità nella pianificazione anche di livello locale; fino alla New Urban Agenda adottata a Quito, Ecuador, nel 2016, che promuove lo sviluppo di città con spazi pubblici e verdi di qualità.

Spostandoci sul versante dell'Unione Europea, l'attenzione al ruolo del verde in contesti più antropizzati assume contorni di grande evidenza nella Comunicazione della Commissione, del 6 maggio 2013, "Infrastrutture verdi – rafforzare il capitale naturale in Europa", dove si sottolinea il ruolo di rilievo nella protezione, conservazione e rafforzamento del capitale naturale dell'Unione, e nella promozione di una crescita intelligente e sostenibile, che rivestono le reti di aree naturali e seminaturali composte da spazi verdi presenti anche in contesti urbani, oltre che in quelli rurali, pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici; e si evidenzia la gamma di benefit che il verde, nelle sue diverse forme, può fornire alla città e a chi in essa vive.

Il tema del verde urbano come strumento strategico è poi intercettato da linee di indirizzo plasmate dall'Unione Europea su tematiche diverse che pe-

raltro sempre più tendono a intrecciarsi sinergicamente sotto l'egida dell'obiettivo della sostenibilità: la tutela della biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici, che hanno trovato una ideale e concreta sintesi alla luce del Green Deal Europeo. Quest'ultimo riconosce le soluzioni basate sugli ecosistemi e le infrastrutture verdi, e dunque anche del verde urbano, come approcci pertinenti per affrontare i cambiamenti climatici nell'ambito della strategia dell'UE di mitigazione e adattamento ad essi, attraverso l'erogazione di benefici diretti, quali il sequestro del carbonio, e indiretti, quali la riduzione della domanda di energia e dell'inquinamento con il trasporto attivo legato alle infrastrutture verdi (uso di biciclette e spostamenti a piedi), la mitigazione degli effetti isola di calore, la riduzione del fabbisogno di raffreddamento e riscaldamento degli edifici grazie a giardini pensili e muri verdi.

A sua volta, la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 "Riportare la natura nella nostra vita", mirata a intensificare la protezione e il ripristino della natura, anche attraverso l'estensione della propria rete di zone protette, evidenzia come strumentale al raggiungimento di tale finalità, in sinergia con altre misure, la necessità di invertire la tendenza a privilegiare il suolo nella competizione con gli spazi urbani, e di arrestare la perdita di ecosistemi verdi urbani.

Il punto 2 del documento redatto dalla Commissione dedica ampio spazio all'inverdimento delle zone urbane e periurbane evidenziandone le externalità positive, sia sotto il profilo della tutela della biodiversità che sotto quello della lotta ai cambiamenti climatici. La promozione di ecosistemi integri, infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura, si legge nel testo della Strategia, dovrebbe essere sistematicamente integrata nella pianificazione urbana, così come nella progettazione degli edifici e delle loro pertinenze; e particolare attenzione va riservata alla conservazione e all'ampliamento dei Siti Natura 2000 interamente o parzialmente ubicati in contesti urbani che è pari al quindici per cento della superficie totale della rete Natura 2000.

In questa direzione, la Commissione aveva sollecitato le città europee di almeno ventimila abitanti a elaborare entro la fine del 2021 piani ambiziosi di inverdimento urbano, che includessero misure intese a creare in città boschi, parchi e giardini accessibili e ricchi di biodiversità, orti, tetti e pareti verdi, strade alberate, prati e siepi, a migliorare i collegamenti tra gli spazi verdi, eliminare l'uso di pesticidi, limitare la falciatura eccessiva degli spazi verdi urbani e altre pratiche dannose per la biodiversità.

Esplorando ancora il percorso delle politiche ambientali, sul versante italiano la Strategia Forestale Nazionale approvata in attuazione dell'art. 6 del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, eleva gli alberi e le foreste urbane e periurbane a oggetto di misure ad hoc, che concorrono alla realizza-

zione della finalità generale che essa si prefigge, cioè quella di dare un apporto efficace, in linea con il Green Deal europeo, al perseguimento delle priorità e degli impegni sottoscritti in ambito internazionale in materia di clima, ambiente e biodiversità, energia e sviluppo socio-economico sostenibile.

La Strategia Forestale Nazionale, richiamandosi espressamente alla Strategia Nazionale del verde urbano redatta dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, riconosce le foreste urbane e periurbane non come mero insieme di alberi ma quali infrastrutture verdi, aree di connessione ecologica in grado di fornire importanti servizi ecosistemici e migliorare la qualità della vita in ambito urbano attraverso la rimozione di contaminanti (dal suolo e dall'aria), la creazione di barriere e fasce tampone a siti potenzialmente sorgenti di contaminazione, la regolazione della temperatura locale, la migliore regolazione dei flussi idrici superficiali e la fornitura di benefici ricreativi, estetici e spirituali per il benessere psico-fisico dei cittadini.

La strada segnata dalla Strategia Forestale Nazionale apre nuovi orizzonti nel segno di un approccio olistico-pianificatorio di impianto necessariamente multidisciplinare che ancora una volta è mirato a indirizzare le amministrazioni comunali verso la realizzazione di piani e progetti basati sui servizi ecosistemici e sulla rete di Infrastrutture Verdi (Green Infrastructure, Nature Based Solutions), definiti per raggiungere precisi obiettivi di ordine sociale, ambientale, finanziario e occupazionale.

Lungo questa direzione, del resto, si è mossa anche la recente Strategia Nazionale Biodiversità 2030 (SNB), che si avvicina al tema della forestazione urbana come una pedina importante da giocare sullo scacchiere delle sue misure ispirate alla consapevolezza del valore della biodiversità per il contrasto ai cambiamenti climatici, la salute e l'economia, e alla finalità di contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, anche attraverso l'integrazione con altri strumenti strategici.

Ed è interessante evidenziare come il testo della SNB si muova sul versante del verde urbano, partendo dallo stesso presupposto che ha mosso la Strategia nazionale del verde urbano, ribadito dalla Strategia forestale nazionale, inteso come dato ormai consolidato e irrefutabile: il verde urbano non può essere considerato una compensazione alla urbanizzazione del territorio, ma come componente essenziale della stessa, necessaria per rendere la città ecologicamente sostenibile, a garanzia della salubrità ambientale e del benessere dei cittadini, in connessione con il territorio naturale circostante tramite adeguati corridoi ecologici.

Non poche riserve hanno viceversa suscitato le modalità di implementazione delle misure di potenziamento delle infrastrutture verdi urbane come strumento della strategia nazionale di mitigazione dei cambiamenti climatici

e di adattamento ad essi, sulle quali ho in altra sede, sui mezzi di informazione dell'Accademia dei Georgofili, ampiamente manifestato le mie osservazioni critiche¹.

2.1 (segue) *Il versante del diritto italiano*

Sul versante del diritto italiano stigmatizzo, per inciso, una colpevole inerzia del legislatore nazionale: reiteratamente, infatti, si assiste al deplorabile arenarsi sulle sponde del dibattito parlamentare di disegni di legge sul consumo di suolo, a fronte della coraggiosa presa d'atto dell'importanza strategica del tema e all'attivo dinamismo dell'Unione Europea, i cui primordi risalgono indietro nel tempo e sfociato in tempi più recenti nella approvazione della direttiva 2025/2360 del Parlamento Europeo e del Consiglio sul monitoraggio e la resilienza del suolo. Sullo specifico tema del verde urbano, la riflessione sul piano del diritto nazionale rivela allo stato attuale un quadro regolatorio insufficiente e disorganico.

Il ruolo di apripista verso il riconoscimento del verde urbano come categoria giuridica deve essere riconosciuto al diritto urbanistico, attraverso lo strumento degli standard urbanistici e quello della zonizzazione nel contesto della pianificazione comunale. Ma lascio a Paolo Urbani il compito di esplorare le sue diverse sfaccettature.

Un tentativo di razionalizzazione normativa è offerto dalla legge 14 gennaio 2013, n. 10, che reca il titolo "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", provvedimento connotato da uno spiccato imprinting naturalistico ambientale, testimoniato anche dalla gamma di referenti normativi internazionali e unionali in materia di clima e ambiente dei quali si prefigge di dare attuazione, che presenta un caleidoscopio di disposizioni di vario contenuto, legate dalla finalità di favorire l'incremento, la cura e la gestione ottimale del verde all'interno degli spazi cittadini.

Dalla lettura del suo testo traspaiono in modo evidente i connessi obiettivi di sensibilizzare la collettività sulla necessità di tutelare e rispettare questo importante capitale naturale, anche attraverso l'istituzione del 21 novembre come Giornata Nazionale degli Alberi, e la previsione della incentivazione di una adeguata formazione, a partire da quella scolastica e universitaria.

Ma l'adozione degli strumenti concreti plasmati dalla normativa per rendere le realtà urbane più green è sostanzialmente demandata alle amministra-

¹ Cfr. N. FERRUCCI, *Semi vs alberi: una querelle dai contorni nebulosi*, in GeorgofiliINFO, 7 giugno 2023, <http://www.georgofili.info/contenuti/risultato/28451>.

zioni comunali, destinatarie di una teoria di raccomandazioni, dalla adozione del piano del verde, alla redazione del bilancio arboreo, che nella realtà, ben evidenziata dai dati ISTAT e ISPRA, risultano tendenzialmente disattese.

Così come tendenzialmente ignorate sono le sollecitazioni lanciate dall'art. 6 della legge del 2013 a Regioni, Province e Comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, a promuovere l'incremento degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, ad adottare misure per la formazione del personale e a elaborare capitolati finalizzati alla migliore utilizzazione e manutenzione delle aree medesime, a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e a ridurre l'effetto «isola di calore estiva», favorendo al contempo una regolare raccolta delle acque piovane.

Sullo sfondo di questo scenario così decisamente deludente, legato a una serie di concause, si staglia invece in termini positivi e incoraggianti la concreta operatività di un ulteriore strumento introdotto dalla legge del 2013, la istituzione presso l'allora Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Comitato Ministeriale per lo Sviluppo del Verde Pubblico, al quale l'art. 3 della legge ha affidato un ventaglio ampio e variegato di funzioni che lo stesso ha attivamente svolto in puntuale ottemperanza alle finalità sottese alla sua istituzione e in sintonia con il ruolo strategicamente propositivo a lui attribuito.

Tra queste la redazione di un prezioso documento che concretizza traducendole in indicazioni operative le generiche prescrizioni della legge 10/2013, le «Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile», sapienti e illuminate indicazioni di carattere tecnico operativo omogenee sull'intero territorio nazionale mirate proprio a fornire un supporto ai Comuni, che guidano questi ultimi in modo compiuto, chiaro ed esauriente, ad approcciare e gestire correttamente ogni profilo della forestazione urbana, al fine di massimizzarne i benefici ambientali minimizzando i rischi: dalle indicazioni di dettaglio sulla elaborazione degli strumenti di conoscenza, regolamentazione e pianificazione strategica, a quelle inerenti la progettazione, la gestione e il monitoraggio, agli indicatori per un governo del verde di qualità, alla formazione degli addetti, fino alle forme di comunicazione, promozione e partecipazione pubblica. E all'interno delle linee guida ampio spazio è riservato alla gestione del rischio connesso alla presenza di alberi da condurre nell'ottica del Risk Management, seguendo cioè un approccio razionale al problema della tutela della pubblica incolumità e delle strategie che l'ente può adottare per eliminarlo, ridurlo e controllarlo.

Contributo altrettanto prezioso del Comitato la redazione della Strategia Nazionale del Verde Urbano, recante il titolo «Foreste urbane resilienti ed ete-

rogenee per la salute e il benessere dei cittadini”): quest’ultima, in coerenza con una serie di indicatori di matrice internazionale, segna la strada da percorrere in Italia nei prossimi anni, fornendo una visione comune a livello nazionale, ispirata a strategie europee e internazionali, e offre criteri e linee guida per la promozione di foreste urbane e periurbane coerenti con le caratteristiche ambientali, storico- culturali e paesaggistiche dei luoghi, nell’ottica di indirizzare le amministrazioni pubbliche ad adottare modelli di pianificazione territoriale sostenibile e di progettazione urbana coerenti con gli obiettivi della stessa Strategia, mirati a potenziare gli spazi riservati al sistema forestale urbano, passando da metri quadrati a ettari, riducendo l’impermeabilizzazione degli spazi urbani, de-asfaltando tutte le aree in grado di tornare permeabili. Fermo restando che ogni Piano del verde comunale, nell’ottica della Strategia, dovrà conservare la propria individualità, declinando le indicazioni contenute nella stessa in funzione delle proprie specificità e in una logica bottom up che coinvolga la più ampia partecipazione dei cittadini.

3. LA TENDENZIALE INERZIA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI E LE PROSPETTIVE DI SVOLTA APERTE DALLA NATURE RESTORATION LAW

Nel panorama nazionale si registra dunque un trend che va sempre più nella direzione della istituzionalizzazione del tema verde urbano, e del potenziamento della cassetta degli attrezzi a disposizione delle amministrazioni comunali per affrontarlo e implementarlo. Ad esse, e qui passo all’ultimo punto della mia relazione, si chiede di compiere un salto di qualità: abbandonare gli anacronistici retaggi culturali che le portano, tranne qualche virtuosa eccezione, ad adottare atteggiamenti alternativamente caratterizzati da serpeggiante indifferenza, propensione a identificare il verde urbano con qualche aiuola da allestire sulla base di canoni puramente estetici, messianici messaggi filoambientalisti che si rivelano poi mero greenwashing, visioni museali ottocentesche di componenti importanti del verde cittadino, come gli orti botanici, trascurando la straordinaria valenza ecosistemica che li connota, procedere, per quanto attiene alla componente arborea del verde urbano, per interventi di “somma urgenza” finalizzati alla messa in sicurezza dei siti, o impedendo l’accesso alle aree con piante pericolose, o addirittura, eliminandole, in assenza di una visione strategica; la scarsa attitudine alla manutenzione, condotta secondo consolidati criteri scientifici, delle componenti, arboree e non, del verde urbano, anche nelle ipotesi in cui esse rivestano requisiti sostanziali di monumentalità, come strumento da privilegiare rispetto al taglio. Prassi che si innestano agevolmente in un più generale orientamento diffusamente seguito

in materia di forestazione urbana dai Comuni, i quali in teoria e nell'ottica del legislatore, sarebbero invece gli attori principali delle politiche locali di sviluppo del settore in funzione della loro maggiore vicinanza e conoscenza del territorio.

Sullo sfondo della propensione, troppo diffusa, a polarizzare l'attenzione, e, conseguentemente, le risorse economiche e di personale, sulla componente edificata del paesaggio urbano.

La tendenza a relegare il tema della foresta urbana nei meandri dell'oblio ha indotto le amministrazioni comunali a ignorare l'implementazione di quel ventaglio di strumenti amministrativi, forniti dalle già citate Linee guida sul verde urbano; a sottovalutare l'esistenza di criteri e indicatori per la certificazione, individuale e di gruppo, di Gestione Sostenibile del Verde Urbano, recentemente elaborati, dove vengono definiti gli elementi di gestione sostenibile relativamente ad aspetti legati a requisiti ambientali e ai servizi ecosistemici generali della componente arborea del verde urbano, e alla preparazione tecnica, salute e sicurezza degli operatori incaricati alla gestione delle aree oggetto di certificazione.

La dicotomia tra l'ampiezza degli strumenti disponibili e la reticenza delle amministrazioni comunali a farne uso denota da parte di queste ultime una colpevole carenza di presa d'atto delle criticità ambientali che connotano le città e, al contempo, scarsa consapevolezza dei vantaggi economici, sociali e ambientali che le foreste urbane possono erogare.

La recente entrata in scena della Nature Restoration Law che impone, con la forza del suo essere un regolamento, obblighi stringenti agli Stati membri per il ripristino degli ecosistemi urbani, sarà in grado di operare quell'auspicabile ribaltamento dei ruoli in un palcoscenico che vede la scienza soccombere a fronte della colpevole inerzia del legislatore, un'inerzia che funge da prezioso assist alle amministrazioni comunali per continuare a cementificare le nostre città?

Se così sarà, potranno finalmente aprirsi al verde urbano nuovi orizzonti, in quell'ottica di sviluppo sostenibile che deve condurre a conoscerlo, pianificarlo, progettarlo, prendersene cura nell'interesse della nostra generazione di cittadini ma anche di coloro che dopo di noi vivranno nella nostre città. In sintonia con il nuovo dettato dell'art. 9 della Costituzione che ha espressamente elevato la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi a principio fondamentale del nostro Ordinamento legandola indissolubilmente agli interessi delle future generazioni.

FERDINANDO ALBISINNI¹

Dai boschi alle città: dalla produzione al ciclo della vita

¹ Accademia dei Georgofili

I. DALLE FORESTE E DALL'AGRICOLTURA ALL'AMBIENTE: DALLA TUTELA AL RIPRISTINO, AGLI ECOSISTEMI URBANI

La relazione fra *diritto* e *natura* è stata a lungo intesa dai soggetti regolatori e dalle istituzioni come espressione di un'essenziale diversità fra un *diritto posto*, «ciò che la volontà umana è capace di costruire e demolire, di porre e di de-porre», e una *natura trovata* che «si produce da se stessa e per se stessa. Noi la troviamo nella sua provenienza dal passato, e la lasciamo nella sua destinazione al futuro»¹.

Nell'oggi, con il Regolamento (UE) 2024/1991², non casualmente intitolato al *Ripristino della natura*, il legislatore europeo ha sotto più profili posto in discussione tale relazione tra un *diritto posto* e una *natura trovata* e ha per più versi consapevolmente operato per un agire che non si esaurisce nella *tutela* e dunque nell'*esistente*, ma che punta a modificare in profondità quanto esiste, introducendo paradigmi nella regolazione, e nell'azione quotidiana in tema di relazione fra *diritto* e *natura*.

Giova in proposito ricordare che la stessa parola *ambiente* non era presente in quanto tale nel testo degli originari Trattati europei.

¹ Come osserva con straordinaria efficacia N. IRTI, *L'uso giuridico della natura*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 3.

² Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869. Per un'analisi in prospettiva storico-sistemica delle tante novità introdotte da questo Regolamento, v. N. FERRUCCI, *Il regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura: una prima overview*, in «Diritto Agroalimentare», 2024, p. 477; ID., *Il ripristino degli ecosistemi forestali*, in q. vol.

Tuttavia, c'era già nel 1957, e c'è tutt'ora, un aggettivo che fa riflettere: si parla di «sviluppo *razionale* della produzione agricola» (art. 39 lett. a TCEE).

La mente corre all'art. 44 della nostra Costituzione, e al fine di «conseguire il *razionale* sfruttamento del suolo». Il canone di *razionalità* è stato infatti uno degli strumenti attraverso cui in Italia sono state introdotte e confermate misure in tema di tutela ambientale³, anche in assenza di riferimenti testuali all'ambiente nel testo originale della Costituzione⁴. Peraltro, anche nel caso della norma costituzionale, come in quella del Trattato CEE, oggetto di dichiarata attenzione sono i terreni agricoli, non quelli urbani.

Nella dimensione europea, i primi interventi generali a tutela dell'ambiente si caratterizzano come espressione di politiche intese a garantire il «funzionamento del mercato comune, obiettivi comunitari in materia di miglioramento delle condizioni di vita, di sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità»⁵.

È questa la ragione, significativamente indicata a fondamento dell'adozione nel 1979 della prima Direttiva del Consiglio finalizzata alla conservazione degli uccelli selvatici⁶, e con ciò alla tutela dell'ambiente; direttiva che, in assenza di una disposizione del Trattato in tema di ambiente, venne adottata ai sensi dell'art. 235 TCEE, vale a dire della norma residuale, che prevede l'intervento del Consiglio: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti».

Elemento centrale era quello del *mercato*, e dell'adozione di vincoli uniformi per le imprese operanti nei diversi Stati membri. Sicché, «La componente

³ Sulla risalente disciplina nazionale e regionale che in Italia ha segnato la “*Evoluzione del vincolo forestale. Dall'obbligo negativo all'obbligo positivo*”, v. l'analisi in prospettiva storico-comparativa dell'evoluzione dell'intervento europeo in materia di E. TORTORETO, *Territorio agroforestale ed edilizia rurale. Vincoli, obblighi, oneri*, Franco Angeli, Milano, 1985.

⁴ In argomento, per una lettura della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ambiente, anteriore alla riforma costituzionale del 2021, secondo una pluralità di prospettive, v. *Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli. La riforma dell'art. 9 cost. e la Politica Agricola Comune*, «I Geogofili. Quaderni», II, 2023, con i contributi di G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, p. 11; N. FERRUCCI, *La trama giuridica della sostenibilità*, p. 29; P. CARPENTIERI, *Paesaggio e ambiente: le ragioni del conflitto giuridico*, p. 39; M. MORISI, *L'art. 9 della Costituzione come politica pubblica. Il “piano” delle avvertenze di metodo*, p. 57; C.A. GRAZIANI, *La riforma dell'art. 9 Cost.: lo sguardo di opera per i parchi*, p. 107; E. CHITI, *Il Green Deal e le declinazioni della sostenibilità*, p. 109; ivi, quanto al rapporto (tuttora largamente trascurato) fra agricoltura e ambiente, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli*, p. 73.

⁵ Così il 6^a considerando della Direttiva 79/409/CEE, del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁶ Dir. 79/409/CEE cit.

ecologica del diritto europeo, in ogni caso, resta a lungo relativamente marginale, limitata nella sua capacità di espansione dalla logica complessiva della costituzione europea»⁷.

La tutela del patrimonio forestale⁸ comincia ad apparire fra le finalità assunte dalla disciplina comunitaria soltanto nella seconda metà degli anni '80, quando il Regolamento (CEE) n. 3528/86⁹ ha introdotto «un'azione comunitaria per la protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico, in seguito denominata "azione", per potenziare la protezione delle foreste nella Comunità e contribuire così in particolare alla salvaguardia del potenziale di produttività dell'agricoltura»¹⁰.

Si tratta peraltro di misure limitate nell'oggetto e nel perimetro, e articolate in chiave difensiva dell'esistente, e il regolamento del 1986 viene adottato indicando quale propria base giuridica, oltre all'art. 43 TCEE sulla PAC, l'art. 235 TCEE, vale a dire la norma residuale, già invocata per la Direttiva del 1979 sulla tutela degli uccelli selvatici.

Soltanto l'Atto Unico del 1986, pubblicato nel 1987, ha inserito nel Trattato disposizioni generali in materia ambientale¹¹, che hanno assegnato all'azione della Comunità l'obiettivo «di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; di contribuire alla protezione della salute umana; di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» (art. 130 R), e al Consiglio la competenza a decidere, all'unanimità sentito il Parlamento, sulle azioni da intraprendere in materia (art. 130 S), con una procedura e un disegno istituzionale significativamente diversi da quelli previsti per la PAC¹².

Negli anni successivi il Regolamento (CEE) n. 2158/92 del Consiglio sulla protezione delle foreste dagli incendi¹³ ha indicato quale propria base giuridica l'art. 130 S in materia ambientale, oltre che l'art. 43 relativo alla PAC, con ciò applicando le disposizioni procedurali e istituzionali introdotte dall'Atto Unico in materia ambientale.

⁷ Come ha sottolineato E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 6, 2024, 736, a p. 737.

⁸ Per un'approfondita analisi della disciplina, v. N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, III, Giappichelli, Torino, 2020.

⁹ Regolamento (CEE) n. 3528/86 del Consiglio, del 17 novembre 1986, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico.

¹⁰ Art. 1 del Reg. (CEE) n. 3528/86 cit.

¹¹ Con l'inserimento nel Trattato di un nuovo Titolo VII, intitolato appunto "Ambiente".

¹² L'art. 43 TCEE nel testo all'epoca vigente prevedeva che in materia di PAC il Consiglio, su proposta della Commissione, deliberava a maggioranza previa semplice «consultazione dell'Assemblea».

¹³ Regolamento (CEE) n. 2158/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi.

Nello stesso anno, la Direttiva (CEE) n. 92/43¹⁴, anch'essa adottata avendo quale base giuridica l'art. 130 S in materia ambientale, richiamate le misure introdotte dalla Direttiva del 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici, ha istituito *zone speciali di protezione* per «promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali» con «l'obiettivo generale di uno sviluppo durevole»¹⁵, collocando tali *zone speciali di protezione* all'interno di una «rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000»¹⁶.

Il modello resta quello di un intervento connotato dalla *specialità*, dall'attenzione a *zone speciali* e non alla generalità delle risorse forestali, che privilegia talune aree, con una dichiarata attenzione al «mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente» «della fauna e della flora selvatiche» in tali aree limitandone il prelievo¹⁷.

Siamo dunque in presenza di interventi difensivi dell'esistente, diretti alle aree collocate all'interno di specifici perimetri forestali.

E anche dopo tali provvedimenti degli anni '90, le aree urbane restano estranee a qualunque intervento del legislatore europeo volto alla tutela (e ancor meno al ripristino) degli spazi verdi nelle città.

Negli anni successivi un contenzioso insorto fra le istituzioni europee in tema di protezione delle foreste ha visto un decisivo intervento della Corte di giustizia, che ha ridisegnato il perimetro della disciplina.

Nel 1997 il Consiglio era intervenuto a modificare e integrare i richiamati regolamenti sulle foreste del 1986¹⁸ e 1992¹⁹, adottando quale base giuridica esclusivamente l'art. 43 sulla PAC, con ciò deliberando a maggioranza, senza richiedere al Parlamento la congiunta approvazione di tali atti.

Il Parlamento ha impugnato i regolamenti del 1997, censurando la base giuridica adottata, sostenendo che «le misure comunitarie per la protezione delle foreste previste dai regolamenti costituiscono, sia per lo scopo da essi perseguito sia per il loro contenuto, azioni specifiche in materia ambientale che hanno solo conseguenze indirette e marginali sulla politica agricola co-

¹⁴ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

¹⁵ Così il 3^a considerando della Dir. ult. cit.

¹⁶ Così l'art. 3 della Dir. ult. cit.

¹⁷ Così l'art. 14 della Dir. ult. cit.

¹⁸ Con il Regolamento (CE) n. 307/97 del Consiglio, del 17 febbraio 1997, che modifica il regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico.

¹⁹ Con il Regolamento (CE) n. 308/97 del Consiglio, del 17 febbraio 1997, che modifica il regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi.

mune. (...) Le sole misure di accompagnamento degli obiettivi della politica comune che interessano la foresta sono misure di imboschimento di terre improduttive e di messa a dimora di alberi per proteggere i terreni agricoli. Queste misure non sono riguardate dai regolamenti di cui trattasi, i quali mirano essenzialmente alla preservazione dei grandi equilibri ecologici e rientrano, come tali, nella politica comune in materia di ambiente».

I ricorsi assumevano che la base giuridica di tali regolamenti andava piuttosto individuata nelle norme relative alla protezione dell'ambiente, con conseguente applicabilità della diversa procedura di codecisione prevista da tali norme. La Corte ha accolto il ricorso e annullato i regolamenti, sulla base del seguente principio di diritto: «Non si può considerare che l'allegato II del Trattato, il quale elenca i prodotti assoggettati agli artt. 39-46, relativi all'agricoltura, si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera di applicazione di detti articoli. Ne consegue che i regolamenti nn. 307/97 e 308/97 non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agricola comune. Quindi, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43, mentre l'art. 130 S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali e ha leso le prerogative del Parlamento, di talché i regolamenti impugnati devono essere annullati»²⁰.

Sicché, in esito a questa pronuncia della Corte di giustizia, a livello europeo la materia forestale, pur avendo sotto più profili elementi di condivisione con l'agricoltura, è stata esplicitamente collocata nell'ambito della disciplina ambientale e non in quella della PAC.

Questa prospettiva si consolida nei successivi provvedimenti unionali, trovando significativa conferma nel Regolamento (UE) 2023/1115 per la lotta alla deforestazione e al degrado forestale²¹, che indica quale propria base giuridica esclusivamente l'art. 192.1. TFUE, e pertanto le sole norme sulla tutela dell'ambiente, senza menzionare la PAC.

Alcune peculiarità caratterizzano questo regolamento:

²⁰ Corte giust., 25 febbraio 1999, cause riunite C-164/97 e C-165/97.

²¹ Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010.

- pur avendo una base giuridica non agricola, si occupa in larga misura di prodotti tipicamente agricoli, come tali menzionati nell'Allegato I del vigente TFUE (quali bovini, cacao, caffè, palma da olio), oltre che di prodotti non agricoli (quale il legno)²²;
- introduce il canone di prodotti a «deforestazione zero», cioè ottenuti da materie prime prodotte su terreni che non sono stati oggetto di deforestazione dopo il 31 dicembre 2020²³;
- ha una dichiarata dimensione transnazionale ed extraeuropea, sia per l'oggetto (molti dei prodotti considerati sono tipicamente caratteristici di aree del pianeta esterne all'Europa), che per il suo ambito territoriale di applicazione, che investe tali prodotti qualunque provenienza abbiano, anche se esterna all'Unione europea, dettando precise linee di sostenibilità nelle sue plurime declinazioni alla «legislazione pertinente del paese di produzione» qualunque esso sia²⁴, e imponendo all'operatore, ovunque stabilito, rigorosi obblighi di diligenza²⁵.

La nuova disciplina introdotta dal regolamento si applica a far tempo dal 31 dicembre 2025 (e per le microimprese dal 30 giugno 2026)²⁶. A partire da tali date, il commercio di prodotti provenienti da aree forestali è soggetto a tale disciplina, ben oltre i confini della sovranità europea.

Ne risultano esiti rilevanti, anche ai fini del nostro diritto interno e della concreta declinazione dei principi di tutela dell'ambiente, della biodiversità, e degli ecosistemi.

Quanto all'ambito spaziale cui applicare le nuove regole, assistiamo alla crescente globalizzazione del diritto forestale e agricolo di matrice UE, in ragione della consapevolezza della dimensione necessariamente globale di ogni intervento che voglia operare per combattere la deforestazione e il degrado ambientale²⁷.

Il diritto di ambito forestale e agricolo di fonte europea generato attraverso questi percorsi si fa ultranazionale, si fa «diritto nazionale altrui»²⁸: a far tempo dal 2026 chi vorrà esportare in Europa taluni prodotti, agricoli o realizzati con

²² Art 2.1) Reg. ult. cit.

²³ Art 2.13) Reg. ult. cit.

²⁴ Art 2.40) Reg. ult. cit.

²⁵ Art 4 Reg. ult. cit.

²⁶ Art 38 Reg. ult. cit.

²⁷ Come sottolinea il Considerando (4) del Reg. (UE) 2023/1115, cit.

²⁸ Si manifesta così nei percorsi evolutivi della disciplina europea in materia agricola e forestale la linea identificata con efficace espressione, in riferimento ai processi che stanno caratterizzando il diritto dei mercati, da F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, il Mulino, Bologna, 2005.

materie prime agricole, oltre al legno, dovrà dimostrare, mediante idonea certificazione rilasciata da un ente di controllo operante nel Paese di origine, il rispetto dei canoni contro la deforestazione introdotti dal regolamento del 2023.

È una prospettiva presente anche in altri recenti regolamenti europei finalizzati alla tutela dell'ambiente, quale ad esempio il Regolamento (UE) 2023/334 della Commissione²⁹, che ha vietato l'uso di nicotinoidi prima autorizzati per la lotta ai parassiti della frutta, perché dannosi per le api e gli altri insetti impollinatori, anche se non dannosi per la salute umana. Si tratta di fitofarmaci non rilevabili nella frutta e nei prodotti vegetali presentati alle frontiere dell'Unione, e pertanto il loro uso non è in ipotesi individuabile attraverso esami di laboratorio. Sicché a far tempo dal 2026 chi vorrà esportare in Europa prodotti agricoli dovrà dimostrare, mediante idonea certificazione rilasciata da un ente di controllo operante nel Paese di origine, la non utilizzazione dei fitofarmaci in discorso in un Paese non soggetto alla sovranità europea³⁰.

La novità è che il controllo alle frontiere di ingresso nella UE non è soltanto sui prodotti in quanto tali nella loro materialità (come avviene da sempre), ma sul ciclo di produzione e sulle tecniche di produzione «a livello mondiale»: dunque un controllo previsto da normative europee, ma destinato a operare in uno spazio giuridico extra-europeo, sia quanto alle superfici utilizzate che non devono essere state oggetto di deforestazione dopo il 31 dicembre 2020, che quanto alle tecniche produttive utilizzate.

Ne risultano esiti rilevanti, anche ai fini del nostro diritto interno e della concreta declinazione dei principi di tutela dell'ambiente, della biodiversità, e degli ecosistemi.

Le misure europee progressivamente assumono una dimensione che supera quella delle aree agricole e delle *regole di eccezione* vincolate a *zone speciali di protezione*, e investe l'intero insieme delle risorse naturali, ovunque collocate, con una proiezione verso il futuro, che da misure difensive di tutela (quali quelle che hanno caratterizzato il secolo ventesimo e i primi decenni di questo secolo) muove verso misure attive di incremento della biodiversità e di ripristino delle foreste e dell'ambiente (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 che questi «rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell'Unione ed è qui che vive la maggioranza dei cittadini dell'Unione. Gli spazi verdi urbani

²⁹ Regolamento (UE) 2023/334 della Commissione, del 2 febbraio 2023, che modifica gli allegati II e V del regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i livelli massimi di residui di clothianidin e thiamethoxam in o su determinati prodotti.

³⁰ Per ulteriori indicazioni su questo regolamento v. F. ALBISINNI, *La filiera agro-alimentare fra produzione e mercato*, in «Il Diritto Industriale», n. 2, 2025, p. 105.

comprendono, tra l'altro, boschi, parchi e giardini urbani, fattorie urbane, strade alberate, prati e siepi urbane. Gli ecosistemi urbani, come gli altri ecosistemi oggetto del presente regolamento, costituiscono habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti, compresi gli impollinatori. Forniscono inoltre molti altri servizi ecosistemici essenziali, tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, ad esempio per le inondazioni e gli effetti «da isole di calore urbano», il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell'acqua e dell'aria, nonché la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. L'aumento dello spazio verde urbano è un parametro importante per misurare l'aumento della capacità degli ecosistemi urbani di fornire questi servizi essenziali»³¹.

Il nuovo Regolamento sul ripristino della natura segna dunque una tappa essenziale verso un decisivo cambio di paradigma, che da una logica difensiva di tutela territorialmente collocata (e con ciò limitata) muove verso un disegno proattivo di ricostruzione delle risorse, in una dimensione necessariamente globale, che va ben oltre i confini politici e la destinazione delle singole superfici, 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».

2. UNA DISCIPLINA OPERATIVA

Il secondo e il terzo decennio del secolo ventunesimo sono caratterizzati dalla crescente attenzione verso i temi della *sostenibilità ambientale*, consolidati con la pubblicazione nel 2019 del documento sul *Green Deal*³², che ha fortemente influenzato l'evoluzione della disciplina in tema di ambiente e di sostenibilità, oltre a incidere in misura rilevante sulle proposte di riforma della PAC, che hanno dato luogo ai regolamenti del dicembre 2021.

Va detto che le già richiamate misure europee per la tutela delle foreste e della biodiversità, introdotte nel ventesimo secolo dal Regolamento (CEE) n. 3528/86, dal Regolamento (CEE) n. 2158/92, dalla Direttiva (CEE)

³¹ Così il considerando 47 del Reg. (UE) 2024/1991.

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Commissione Europea, *Il Green Deal Europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final. Per un'ampia analisi delle linee presenti nel Green Deal, e negli ulteriori interventi in sede internazionale, europea, e nazionale, v. E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in «Riv. regol. mercati», n. 2, 2022, p. 468. 107; ID., *Il Green Deal e le declinazioni della sostenibilità*, p. 109.

n. 92/43³³, oltre a investire – come si è detto – aree determinate, *zone speciali di protezione*, in larga misura si limitavano a enunciare principi e prospettive, lasciando le scelte operative agli Stati membri.

La concreta implementazione di tali principi da parte del legislatore europeo risale a tempi ben più recenti, quale elemento di un percorso, che muove dalla disciplina dell'ambiente, per incidere sulle quotidiane scelte di governo.

Così il richiamato Regolamento (UE) 2023/1115³⁴, sul divieto di importazione nel territorio dell'Unione Europea di prodotti ottenuti mediante tecniche di produzione non rispettose dell'ambiente, è intervenuto sulle regole di produzione di alcuni prodotti agricoli e alimentari, oltre alla gomma e al legno, introducendo fra l'altro il divieto di utilizzare per la produzione agricola di tali prodotti i terreni oggetto di deforestazione dopo il 31 dicembre 2020. Ai Paesi produttori, siano essi interni o esterni all'Unione, non sono lasciati margini di adattamento: i prodotti ottenuti da questi terreni semplicemente non possono essere immessi nel mercato.

Collocandosi all'interno di questo modello, il Regolamento del 2024 sul ripristino della natura, oltre a investire aree ben più ampie di quelle comprese nella perimetrazione di *Natura 2000*³⁵, definisce tempi di intervento ben precisi³⁶, fissa percentuali di intervento rispetto alle superfici terrestri e marine³⁷, detta norme operative prevalenti su quelle nazionali salve eccezioni specifiche e debitamente giustificate in tema di qualificazione di interesse pubblico delle opere destinate alla produzione di energia da fonti rinnovabili³⁸, interviene sui fiumi e le pianure alluvionali³⁹, sulle popolazioni di impollinatori⁴⁰, sull'incremento delle superfici forestali e sulla messa a dimora di un numero predeterminato di nuovi alberi⁴¹, prevede l'adozione di un piano nazionale di ripristino (in ciò riprendendo il modello istituzionale delle ultime riforme della PAC che hanno previsto piani nazionali e regionali in materia di poli-

³³ V. *supra* par. 1.

³⁴ V. *supra* nota 19.

³⁵ Sull'ambito geografico di applicazione, v. l'art. 2 del Reg. (UE) 2024/1991, e gli artt. da 4 a 12 ivi richiamati.

³⁶ V., quanto al ripristino degli ecosistemi urbani, l'art. 8 del Reg. (UE) 2024/1991.

³⁷ Artt. 4 e 5 del Reg. (UE) 2024/1991.

³⁸ Art. 6 del Reg. (UE) 2024/1991. La collocazione territoriale di impianti eolici e solari sta suscitando – come è noto – vivaci confronti nelle aree interessate dai relativi progetti. La qualificazione di tali impianti come opere «di interesse pubblico prevalente» ad opera del legislatore europeo interviene quindi in modo significativo anche all'interno del dibattito nazionale.

³⁹ Art. 9 del Reg. (UE) 2024/1991.

⁴⁰ Art. 10 del Reg. (UE) 2024/1991.

⁴¹ Ben tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030 a livello dell'Unione, come previsto dall'art. 13 del Reg. (UE) 2024/1991.

tiche agricole)⁴², detta precise disposizioni per il monitoraggio e la comunicazione⁴³, fissando il termine del 1 settembre 2026 per la presentazione da parte degli Stati membri alla Commissione del progetto di piano nazionale di ripristino⁴⁴.

Il Regolamento (UE) 2024/1991 prevede che «Il piano nazionale di ripristino include una panoramica dell'interazione tra le misure incluse nel piano nazionale di ripristino e il piano strategico nazionale nell'ambito della PAC»⁴⁵ sottolineando anche formalmente la relazione fra piano agricolo e piano forestale, ma nel contempo segna un passaggio ulteriore rispetto a quanto previsto dalle riforme della PAC in tema di *sostenibilità* della produzione agricola, introducendo novità evidenti sul piano istituzionale⁴⁶.

Il Regolamento (UE) 2021/2115⁴⁷, che all'interno del pacchetto di riforme della PAC del dicembre 2021 ha regolato i piani strategici nazionali in agricoltura, ha chiamato gli Stati membri a dare attuazione, ai fini della sostenibilità, a una serie di direttive da tempo vigenti, che in larga misura si limitavano a fissare obiettivi per gli Stati membri.

Il Regolamento del 2024 sul ripristino della natura è invece intervenuto direttamente nel dettaglio della disciplina, con riferimento agli *ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce, gli ecosistemi marini, l'energia da fonti rinnovabili, la difesa nazionale, gli ecosistemi urbani, la connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative pianure alluvionali, le popolazioni di impollinatori, gli ecosistemi agricoli, gli ecosistemi forestali*⁴⁸.

⁴² V. il Capo III del Reg. (UE) 2024/1991. Per indicazioni sui profili istituzionali delle ultime riforme della PAC, nella relazione fra livelli unionale, nazionale, e regionale, si rinvia a F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in «Riv. dir. agr.», I, 2020; ID., *Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarità*, in *La riforma della Pac e la gestione della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2021, p. 25.

⁴³ Capo IV del Reg. (UE) 2024/1991.

⁴⁴ Art. 16 del Reg. (UE) 2024/1991.

⁴⁵ Art. 15 n. 5. del Reg. (UE) 2024/1991.

⁴⁶ Sulle riforme della PAC introdotte nel dicembre 2021 v. AA.VV., *La PAC innanzi alle sfide del tempo presente*, in «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», 2022, p. 203; F. ALBISINNI, *Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarità*, in *La riforma della Pac e la gestione della fauna selvatica*, cit.; ID., *La filiera agro-alimentare fra produzione e mercato*, cit.

⁴⁷ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

⁴⁸ Artt. da 5 a 11 del Reg. (UE) 2024/1991.

Con specifico riferimento al *verde urbano*⁴⁹ il nuovo Regolamento:

- introduce puntuali definizioni, legate a parametri quantitativi dettagliati, ad esempio in tema di «unità amministrativa locale»⁵⁰, con ciò incidendo anche nel dettaglio del disegno istituzionale e delle competenze locali;
- fissa tempi e superfici per il ripristino degli ecosistemi urbani⁵¹;
- impone la mappatura delle aree urbane secondo specifici criteri⁵²;
- prevede monitoraggio e comunicazione per tali aree⁵³;
- classifica gli habitat⁵⁴;
- entra nel dettaglio degli interventi, precisando che devono essere volti ad «aumentare le aree verdi urbane con elementi caratteristici ecologici, quali parchi, alberi e macchie boschive, tetti verdi, prati a fiori selvatici, giardini, orticoltura urbana, strade alberate, prati e siepi urbani, stagni e corsi d'acqua, prendendo in considerazione, tra l'altro, la diversità delle specie, le specie autoctone, le condizioni locali e la resilienza ai cambiamenti climatici»⁵⁵.

Il Regolamento (UE) 2024/1991 colloca tutte queste dettagliate previsioni all'interno di *Piani nazionali di ripristino*⁵⁶, che coprono il periodo sino al 2030 e prevedono scadenze intermedie⁵⁷.

Il piano nazionale di ripristino forestale deve essere presentato alla Commissione Europea entro il 1 settembre 2026⁵⁸; è soggetto a esame e validazione dalla Commissione⁵⁹; prevede periodiche revisioni⁶⁰.

La disciplina europea sul ripristino della natura, e specificamente in tema di ripristino degli ecosistemi urbani⁶¹, costruisce così una sorta di *Codice del verde urbano* direttamente applicabile, che fissa l'insieme degli adempimenti cui le istituzioni degli Stati membri sono tenute, e insieme fissa i contenuti

⁴⁹ Per un'analisi della disciplina del verde urbano anteriore al Reg. (UE) 2024/1991, e ampi richiami, v. N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in «Riv. dir. agroalimentare», 2021, n. 2, p. 247.

⁵⁰ Dal n. 15 al n. 21 dell'art. 3.

⁵¹ Art. 8 del Reg. (UE) 2024/1991.

⁵² Art. 14, n. 4. del Reg. (UE) 2024/1991.

⁵³ Artt. 20 e 21 del Reg. (UE) 2024/1991.

⁵⁴ Allegato I del Reg. (UE) 2024/1991.

⁵⁵ Allegati VII, n. 31, del Reg. (UE) 2024/1991.

⁵⁶ Art. 14.

⁵⁷ Art. 15.

⁵⁸ Art. 16.

⁵⁹ Art. 17.

⁶⁰ Art. 19.

⁶¹ Art. 8 del Reg. (UE) 2024/1991.

degli interventi, e con ciò dà espressa veste formale al ruolo ambientale che sono chiamati a svolgere il verde e la foresta urbana⁶².

Significativo in tal senso quanto previsto dall'art. 14, punto 16, come specificato dall'Allegato VII, rubricato *Elenco di esempi delle misure di ripristino di cui all'articolo 14, paragrafo 16*.

La formula, apparentemente di basso profilo, che fa riferimento a un *Elenco di esempi*, si rivela in realtà – a un esame dei contenuti – finalizzata a porre precisi precetti operativi. Così al punto (5) sui fiumi, al punto (6) su argini e dighe, e al punto (31) sul verde urbano, ove l'Allegato VII prevede che gli interventi siano finalizzati ad: «31) Aumentare le aree verdi urbane con elementi caratteristici ecologici, quali parchi, alberi e macchie boschive, tetti verdi, prati a fiori selvatici, giardini, orticoltura urbana, strade alberate, prati e siepi urbani, stagni e corsi d'acqua, prendendo in considerazione, tra l'altro, la diversità delle specie, le specie autoctone, le condizioni locali e la resilienza ai cambiamenti climatici».

3. LA RISALENTE LEGISLAZIONE ITALIANA

Va detto che il legislatore italiano, con riferimento al ripristino del verde urbano, ha anticipato quello unionale, e non di pochi anni.

Due leggi in particolare devono essere richiamate: la legge n. 113 del 1992⁶³, e la legge n. 10 del 2013, già citata sotto il profilo delle competenze istituzionali in materia⁶⁴.

Si tratta di leggi approvate a oltre venti anni di distanza l'una dall'altra, su proposta di governi assai diversi tra loro (il governo Andreotti la prima, il governo Monti la seconda), in contesti culturali e politici profondamente diversi tra loro, ma entrambe leggi che si occupano proprio di verde urbano.

La legge n. 113 del 1992 costruisce una relazione fra due forme di vita, il neonato e l'albero, lì ove prevede che per ciascun neonato che nasce il Comune – entro dodici mesi dalla registrazione anagrafica – deve provvedere a

⁶² Per un'indagine scientifica sugli effetti di tutela ambientale e climatica assicurati dal verde e dalla foresta urbana in una grande città come Firenze, v. AA.VV., *Il ruolo ambientale degli alberi e della foresta urbana a Firenze*, a cura di S. Nocentini, F. Salbitano, D. Travaglini, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, 2021.

⁶³ Legge 29 gennaio 1992, n. 113, Obbligo per il comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica.

⁶⁴ Legge 14 gennaio 2013, n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani.

porre a dimora un albero nel territorio comunale, annotando sul certificato di nascita il luogo ove l'albero è stato piantato⁶⁵.

L'aspetto che colpisce, per la considerazione unitaria di tutte le forme di vita, umana, animale e vegetale (considerazione unitaria che in sede europea avverrà solo in questo secolo, con l'art. 13 introdotto nel TFUE dal Trattato di Lisbona e con il Regolamento (UE) 2017/625)⁶⁶, è proprio in questa relazione tra nascita della vita umana e posizione a dimora di un albero; tutto ciò nelle città, perché è nelle città che vive la stragrande maggioranza degli umani.

La legge n. 113 del 1992 dunque non nasceva da un approccio di tipo ambientale, ma piuttosto da un dato culturale, che trova le sue radici in antiche tradizioni locali, per le quali si pone a dimora un albero in occasioni solenni, siano esse la nascita, il matrimonio, o la morte.

Su questo impianto, tradizionale e risalente, è intervenuta, dopo oltre venti anni, la legge n. 10 del 2013, che muove da ben diversi presupposti.

L'art. 1 di tale legge richiama il Protocollo di Kyoto e le politiche di riduzione delle emissioni, e anzitutto istituisce una *Giornata nazionale degli alberi*⁶⁷.

In coerenza con queste premesse, la legge del 2013:

- prevede che l'obbligo per i Comuni di mettere a dimora un nuovo albero sia esteso, oltre che ai nuovi nati, anche a «ciascun minore adottato»;
- pone a carico dei sindaci l'obbligo di redigere e pubblicare un «bilancio arboreo del Comune»⁶⁸;
- più in generale, colloca le disposizioni in tema di messa a dimora di nuovi alberi in una più ampia prospettiva, intesa a favorire l'assorbimento delle emissioni di carbonio.

Quanto agli «spazi verdi urbani», l'art. 6 della legge del 2013, rubricato «Promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani», prevede una serie rilevante di attività a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni⁶⁹.

⁶⁵ Art. 1 Legge n. 113 del 1992.

⁶⁶ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. In argomento, per ulteriori indicazioni v. F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in «Riv. Dir. Alim.» www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1, 2018, p. 11.

⁶⁷ Art. 1 della Legge n. 10/2013, cit.

⁶⁸ Art. 2 della Legge n. 10/2013, cit., che introduce modifiche alla Legge n. 113/1992, cit.

⁶⁹ L'art. 6 della Legge n. 10/2013 dispone, al comma 1: «1. Ai fini di cui alla presente legge, le

Di più, all'interno di una legge, il cui titolo recita "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", viene anche introdotta un'innovativa disciplina per la tutela degli alberi monumentali, in prosieguo estesa anche a coprire i «boschi vetusti».

L'art. 7 istituisce l'elenco degli alberi monumentali e dei boschi vetusti d'Italia, e al comma 1-bis, quale inserito dal successivo Testo Unico in materia forestale⁷⁰, attribuisce la competenza in materia congiuntamente, oltre che al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, al Ministero dei Beni e delle Attività culturali, e al Ministero dell'Ambiente.

La legge n. 10 del 2013, muovendo dallo sviluppo degli spazi verdi urbani, si propone dunque come espressione di una progressiva attenzione verso alberi e boschi, considerati per il loro valore culturale e identitario, oltre che sotto il profilo ambientale, sottolineato dall'espresso richiamo al Protocollo di Kyoto⁷¹, che con ciò costituisce un dichiarato canone interpretativo e applicativo della disciplina,

In tal senso, questa risalente legislazione italiana, se per un verso anticipa l'attenzione europea verso il tema dell'attivo ripristino (e non della sola tutela difensiva) degli spazi forestali e verdi⁷², anche nelle aree urbane, con una

regioni, le province e i comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, promuovono l'incremento degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, adottando misure per la formazione del personale e l'elaborazione di capitolati finalizzati alla migliore utilizzazione e manutenzione delle aree, e adottano misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e a ridurre l'effetto «isola di calore estiva», favorendo al contempo una regolare raccolta delle acque piovane, con particolare riferimento: a) alle nuove edificazioni, tramite la riduzione dell'impatto edilizio e il rinverdimento dell'area oggetto di nuova edificazione o di una significativa ristrutturazione edilizia; b) agli edifici esistenti, tramite l'incremento, la conservazione e la tutela del patrimonio arboreo esistente nelle aree scoperte di pertinenza di tali edifici; c) alle coperture a verde, di cui all'articolo 2, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59, quali strutture dell'involucro edilizio atte a produrre risparmio energetico, al fine di favorire, per quanto possibile, la trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili; d) al rinverdimento delle pareti degli edifici, sia tramite il rinverdimento verticale che tramite tecniche di verde pensile verticale; e) alla previsione e alla realizzazione di grandi aree verdi pubbliche nell'ambito della pianificazione urbanistica, con particolare riferimento alle zone a maggior densità edilizia; f) alla previsione di capitolati per le opere a verde che prevedano l'obbligo delle necessarie infrastrutture di servizio di irrigazione e drenaggio e specifiche schede tecniche sulle essenze vegetali; g) alla creazione di percorsi formativi per il personale addetto alla manutenzione del verde, anche in collaborazione con le università, e alla sensibilizzazione della cittadinanza alla cultura del verde attraverso i canali di comunicazione e di informazione».

⁷⁰ Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali.

⁷¹ L'art. 1 della legge n. 10/2013 richiama espressamente la ratifica del Protocollo di Kyoto, intervenuta con Legge 1 giugno 2002, n. 120.

⁷² Come pone in rilievo, in riferimento alle aree agricole e forestali, sulla base della legislazione intervenuta già negli ultimi decenni dell'800, e poi con il «vincolo» inserito nel codice civile e nelle leggi speciali, E. TORTORETO, *Territorio agroforestale ed edilizia rurale*, cit.

dimensione del «verde pensile» che il nuovo Regolamento europeo valorizza ma che è da tempo presente nella progettazione urbana⁷³, per altro verso si caratterizza per una lettura per molti versi culturale e storica.

Il nuovo regolamento europeo offre un canovaccio espansivo, al cui interno la promozione e l'incremento del verde urbano trovano una ragion d'essere dichiaratamente ambientale⁷⁴, che in quanto tale però non appare in contrasto con le finalità eminentemente culturali perseguite dalle leggi italiane del 1992 e del 2013.

4. LAW IN ACTION E GIUSTIZIABILITÀ

La dettagliata disciplina da ultimo introdotta dal legislatore europeo si colloca in un disegno multilivello delle fonti.

Trattati e documenti internazionali sono più volte intervenuti a tutela dell'ambiente e della biodiversità, e specificamente degli spazi forestali⁷⁵.

Il quesito che ne deriva è quello dei possibili esiti sul piano del diritto interno, in termini sanzionatori oltre che disciplinari, delle norme internazionali e di quelle europee, con riguardo agli ecosistemi urbani, sia sotto il profilo della scansione temporale, che in riferimento alle percentuali di territorio urbano e alla tipologia delle aree coinvolte.

A questa tendenza espansiva della disciplina europea, nei contenuti e nei confini, si è accompagnata negli ultimi anni – ed è un elemento di forte innovazione – la tendenza espansiva della giurisprudenza, con il riconoscimento di nuovi diritti e la legittimazione ad agire di attori non tradizionali, in sede internazionale, europea, e nazionale.

Una pur sommaria lettura della giurisprudenza più recente conferma il deciso affermarsi di una *law in action* così orientata.

Si possono richiamare, fra le più recenti, senza pretesa di esaustività:

- la sentenza 20 dicembre 2019 della Corte Suprema dei Paesi Bassi che, accogliendo il ricorso di un'associazione ambientalista, ha ordinato allo

⁷³ Come hanno sottolineato N. Ferrucci e C. Zandarotti, nel “Dialogo” pubblicato dall'Accademia dei Georgofili: *Dialoghi sul Verde: “Il verde pensile”*, Georgofili Info, www.georgofili.it, 26 marzo 2025.

⁷⁴ Sull'approccio del regolamento agli ecosistemi urbani v. N. FERRUCCI, *Il ripristino degli ecosistemi urbani alla luce del Regolamento sul ripristino della Natura*, in Georgofili Info, www.georgofili.it, 12 febbraio 2025.

⁷⁵ Come sottolinea N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in «Diritto Agroalimentare», n. 2, 2021, p. 247; ID., *Il ripristino degli ecosistemi forestali*, in q. volume.

Stato olandese di adottare misure idonee a ridurre le emissioni di gas serra nel rispetto degli impegni internazionali⁷⁶;

- la sentenza 12 novembre 2019, in causa C-363/18, della Corte di Giustizia, sull'indicazione in etichetta dell'origine di prodotti agricoli provenienti da territori palestinesi occupati da Israele, che espressamente richiama in motivazione la Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra e i pareri della Corte internazionale di giustizia⁷⁷;
- la sentenza 2 marzo 2023, in causa C-432/21, della Corte di Giustizia, che accogliendo il ricorso della Commissione ha dichiarato che la Repubblica di Polonia, avendo omesso di adottare tutte le disposizioni legislative necessarie a garantire alle organizzazioni di tutela dell'ambiente la possibilità di investire un organo giurisdizionale di una domanda diretta a verificare, in modo effettivo, la legittimità, nel merito e sotto il profilo procedurale, dei piani di gestione forestale, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenenti in forza della direttiva 92/43 in combinato disposto con la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta ad Aarhus il 25 giugno 1998⁷⁸;
- la sentenza 9 aprile 2024 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che accogliendo il ricorso di un'associazione ambientalista, ha dichiarato che la protezione della vita privata e familiare assicurata dall'art. 8 Cedu include il diritto a una tutela effettiva assicurata delle autorità statali contro i danni alla salute, al benessere e alla qualità della vita derivanti dai cambiamenti climatici⁷⁹;
- la pronuncia del 12 novembre 2024 della Corte d'Appello dell'Aia, che ha riconosciuto la legittimazione ad agire di un'associazione ambientalista per ottenere la riduzione di emissioni di gas serra da una grande multinazionale del petrolio, richiamando i principi guida Onu su imprese e diritti umani⁸⁰;
- il parere 25 luglio 2025, reso dalla Corte Internazionale di Giustizia che, accogliendo le richieste formulate da una coalizione di studenti universitari e dal piccolo Stato insulare del Vanuato sito nell'Oceano Pacifico, ha

⁷⁶ Corte Suprema dei Paesi Bassi, 20 dicembre 2019, *Urganda*.

⁷⁷ Corte giust., 12 novembre 2019, C-363/18, *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd v. Ministère de l'Économie et des Finances*; per un commento v. F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 53.

⁷⁸ Corte giust., 2 marzo 2023, C-432/21.

⁷⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c/ Svizzera*.

⁸⁰ Corte d'Appello de L'Aia, 12 novembre 2024, *Shell plc c/ Milieudefensis e altri*.

dichiarato che gli Stati aderenti alla Convenzione sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite devono adottare le misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici, e che qualunque Stato può agire in giudizio contro gli Stati inadempienti a tali obblighi⁸¹;

- e soprattutto, da ultimo, in Italia, l'ordinanza 21 luglio 2025 n. 20381 delle SS.UU. della Corte di Cassazione, che ha riconosciuto la giurisdizione del Giudice italiano sulla domanda di risarcimento della lesione del diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare derivante dalle emissioni climatiche, proposta da un attore-danneggiato residente in Italia contro una grande società petrolifera⁸².

Come è noto, nella costruzione del sistema giuridico dell'Unione Europea la giurisprudenza ha svolto un ruolo fondante, a partire dai casi *Dassonville* e *Cassis de Dijon*, muovendo dai principi individuati come propri del diritto comunitario e poi unionale, quali indicati nei Trattati. Ma per quanto attiene ai principi contenuti in Convenzioni internazionali, la Corte di giustizia ne ha negato a lungo la diretta applicabilità (v. in tal senso la sentenza del 2001 che ha respinto il ricorso dei Paesi Bassi avverso la Direttiva n. 98/44 sulla brevettabilità della materia vivente).

Come confermato dalle sentenze soprarichiamate, gli ultimi anni hanno visto un processo di graduale modifica di questo approccio.

Muovendo lungo questo percorso, la giurisprudenza più recente, ben oltre le questioni legate alla guerra e ai conflitti, va progressivamente riconoscendo nuove *azioni* e nuovi *diritti* in riferimento al cibo, all'ambiente, e alla natura, chiamando le istituzioni a rispondere, e valorizzando gli strumenti della tutela privatistica, inibitoria e risarcitoria.

Da queste *azioni* e da questi *diritti* vanno emergendo possibili risposte alle sfide poste dai nuovi Trattati internazionali, stipulati o in corso di stipula.

Ancora una volta i profili della *law in action* e della *giustiziabilità* confermano centrali nella relazione fra regole di diritto e natura.

Come osservato dai primi commenti⁸³, la giurisprudenza ha scelto «di non fornire indicazioni specifiche allo Stato convenuto sulle azioni da intrapren-

⁸¹ Parere 23 luglio 2025.

⁸² Cass. SS.UU. 21 luglio 2025, n. 20381.

⁸³ V. i commenti di G. RAIMONDI, *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera. Una svolta nel contenzioso sul cambiamento climatico?*, in «Foro it.», IV, 2024, p. 277; A.G. LANA, *L'impatto della sentenza Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera sul futuro del contenzioso climatico nazionale*, in «Foro it.», IV, 2024, p. 329; L. GALANTI, *Riflessioni sul contenzioso climatico, tra situazioni lese e categorie processuali*, in «Foro it.», V, 2025, p. 236.

dere nel quadro dell'esecuzione della sentenza»⁸⁴, ma nel contempo ha riconosciuto la legittimazione ad agire di gruppi di cittadini.

Questa linea giurisprudenziale si intreccia, in ambito ambientale, con la recente Direttiva (UE) 2024/1203⁸⁵ in tema di sanzioni penali a tutela dell'ambiente⁸⁶, non ancora recepita in Italia (il termine di recepimento scadrà il 21 maggio 2026)⁸⁷, ma certamente di notevole impatto anche sul piano del diritto interno, atteso che «stabilisce norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni al fine di tutelare più efficacemente l'ambiente, nonché per le misure finalizzate alla prevenzione e al contrasto della criminalità ambientale e all'applicazione efficace del diritto ambientale dell'Unione»⁸⁸.

Il tema delle sanzioni, particolarmente rilevante, riporta appieno all'integrazione fra fonti e ordinamenti, che abbiamo visto all'opera anche nella recente decisione della Corte costituzionale, che ha ritenuto di poter applicare in via di analogia alle violazioni degli organismi di controllo di DOP e IGP le sanzioni previste per i prodotti BIO, proprio sulla base del richiamo a regolamenti UE⁸⁹. La Corte in particolare, con la sentenza, con cui ha deciso in tema di determinazione delle sanzioni a carico degli organismi di controllo di prodotti di qualità agricoli e alimentari⁹⁰, ha riaffermato il canone di diretta applicazione, anche ai fini sanzionatori, di quanto previsto dalle norme europee: assumendo un esplicito ruolo di *law maker*, non si è limitata in ipotesi a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma nazionale in tema di sanzioni per gli organismi di certificazione di prodotti DOP e IGP, ma ha operato l'integrazione della disciplina nazionale in materia, assumendo come canone la disciplina europea condivisa fra prodotti BIO e prodotti DOP e IGP⁹¹.

Considerato che le richiamate norme del Regolamento (UE) 2024/1991 sono assai dettagliate, sia sui tempi di applicazione che quanto ai contenuti, e che le stesse introducono disposizioni destinate a operare nei singoli Stati membri in ragione dei diversi livelli di competenza delle istituzioni, e dunque anche a livello delle competenze comunali e regionali, non appare impensa-

⁸⁴ Così G. Raimondi, *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 290.

⁸⁵ Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

⁸⁶ V. il commento di G. DE MARZO, *La tutela penale dell'ambiente in ambito europolitano (la direttiva 11 aprile 2024 n. 2024/123 del parlamento europeo e del consiglio)*, in «Foro it.», V, 2024, p. 276.

⁸⁷ Art. 28 della Dir. (UE) 2024/1203, cit.

⁸⁸ Art. 1 della Dir. (UE) 2024/1203, cit.

⁸⁹ Corte cost., 10 marzo 2023, n. 40.

⁹⁰ Corte cost., 10 marzo 2023, n. 40.

⁹¹ In argomento, per ulteriori indicazioni si rinvia a F. ALBISINNI, *La filiera agro-alimentare fra produzione e mercato*, cit.

bile immaginare un possibile contenzioso, in sede amministrativa o penale, promosso da cittadini conto le autorità nazionali, regionali, comunali, per il mancato compiuto adeguamento alle disposizioni del Regolamento (UE) 2024/1991.

5. PROSPETTIVE E CRITICITÀ

Il regolamento sul ripristino della natura del 2024 ha dunque introdotto rilevanti novità, sia in ambito nazionale che in ambito unionale, in riferimento alle discipline del verde urbano, sia nel merito che nei provvedimenti e sul piano istituzionale.

In qualche misura ne risulta l'emergere, all'interno della generale disciplina ambientale e forestale, di una speciale disciplina del verde urbano (meglio degli ecosistemi urbani) che comprende le norme unionali⁹² e le norme nazionali⁹³.

Si tratta di una disciplina cogente, che vincola sia i privati, conformandone la proprietà e le modalità di gestione, che i soggetti pubblici vincolati nell'azione amministrativa al rispetto di tali disposizioni e insieme all'adozione di misure intese a modificare l'attuale struttura del verde urbano nei centri abitati.

Elemento caratterizzante è quello del passaggio da una logica di tutela a una dichiarata prospettiva di modifica dell'esistente, e ciò non solo nelle aree scoperte, ma anche nella stessa struttura degli edifici (v. l'art. 6 della legge n. 10/2013 quanto alla copertura a verde, alla trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili, al rinverdimento delle pareti degli edifici, sia tramite il rinverdimento verticale che tramite tecniche di verde pensile verticale, alla previsione di capitolati per le opere a verde).

Ulteriore elemento che emerge dagli interventi legislativi unionali e nazionali è quello della condivisione delle misure da parte dei destinatari, sotto un duplice profilo: quello della partecipazione all'elaborazione dei piani strategici⁹⁴, e quello della formazione del personale e della sensibilizzazione della cittadinanza alla cultura del verde⁹⁵.

⁹² V. l'art. 8 del Reg. (UE)

⁹³ V. gli artt. 3 e 6 della Legge n. 10/2013.

⁹⁴ Art. 14 n. 20 Reg.

⁹⁵ Art. 6 n. 2, Legge n. 10/2013.

Il tema della cultura è un altro elemento che accomuna questa disciplina (che muove dall'esistente, per orientarsi verso il futuro) alla disciplina della sicurezza alimentare.

Un recente regolamento europeo ha introdotto la formula della «*cultura della sicurezza alimentare*»⁹⁶, riconoscendo che non bastano le singole disposizioni, pur dettagliate, per assicurare la realizzazione degli obiettivi in tema di sicurezza alimentare.

Occorre una cultura diffusa e condivisa in tal senso, in ambito alimentare come in ambito ambientale; e il regolatore assume tale obbligo, manifestando nel contempo la consapevolezza dell'inadeguatezza del mercato a raggiungere gli obiettivi fissati.

In agricoltura, l'Unione Europea dalla metà del secondo decennio di questo secolo ha ricoperto l'importanza della Politica Agricola Comune, dopo avere per anni assistito a una globalizzazione connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi anche in ambito agricolo, quale «caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech» del 1994⁹⁷.

Nel tempo presente, caratterizzato dalle gravi crisi conseguenti ai conflitti in essere, e prima ancora nell'incertezza economica e finanziaria, la risposta viene ricercata nella riscoperta della politica, della *governance*, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi, oltre che di valori.

Non appare casuale che ciò accada in un ambito, la disciplina dell'agricoltura, che nel nome stesso della PAC, valorizza la componente *Politica*, dunque di decisione e di responsabilità⁹⁸.

Oggi con le ultime scelte europee, va emergendo la *Politica Forestale Comune - PFC*, con una pluralità di declinazioni, che investono anche le aree urbane.

Il quesito che rimane aperto, e al quale potrà dare risposta soltanto l'esperienza dei prossimi anni, è quello della capacità della *Politica Forestale Comune* di incidere su modelli e interessi, che da tempo hanno prevalso negli spazi urbani determinando l'attuale situazione di inadeguatezza del verde urbano.

⁹⁶ Regolamento (UE) 2021/382 della Commissione, del 3 marzo 2021, che modifica gli allegati del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari per quanto riguarda la gestione degli allergeni alimentari, la ridistribuzione degli alimenti e la cultura della sicurezza alimentare.

⁹⁷ V. in argomento le motivate osservazioni, in prospettiva storico-comparativa, di L. COSTATO, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, in «Riv. dir. alim.», www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1, 2021, p. 7.

⁹⁸ Per ulteriori indicazioni in argomento si rinvia a F. ALBISINNI, *La Politica Agricola Comune: la riscoperta della politica*, in «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», 2022, p. 211.

RIASSUNTO

Il Regolamento (UE) 2024/1991 prevede che «Il piano nazionale di ripristino include una panoramica dell'interazione tra le misure incluse nel piano nazionale di ripristino e il piano strategico nazionale nell'ambito della PAC» (art. 15.5.), sottolineando anche sul piano formale la relazione fra piano agricolo e piano forestale, ma nel contempo segna un passaggio ulteriore rispetto a quanto previsto dalle recenti riforme della PAC finalizzate a realizzare la sostenibilità della produzione agricola.

Il Regolamento (UE) 2021/2115 di riforma della PAC, che regola i piani strategici nazionali, ha chiamato gli Stati membri a dare attuazione, ai fini della sostenibilità, a una serie di direttive da tempo vigenti, che in larga misura si limitavano a fissare obiettivi senza dettare singole misure.

Il Regolamento (UE) 2024/1991 è invece intervenuto direttamente nel dettaglio della disciplina. In particolare, in riferimento al *verde urbano*:

- introduce specifiche definizioni, legate a parametri quantitativi dettagliati, ad esempio in tema di «unità amministrativa locale» (art. 3.1.15), con ciò incidendo nel disegno istituzionale e delle competenze locali;
- fissa tempi e superfici per il ripristino egli ecosistemi urbani;
- impone la mappatura delle aree urbane secondo specifici criteri;
- prevede monitoraggio e comunicazione per tali aree;
- classifica gli habitat;
- precisa che gli interventi devono essere volti ad «aumentare le aree verdi urbane con elementi caratteristici ecologici, quali parchi, alberi e macchie boschive, tetti verdi, prati a fiori selvatici, giardini, orticoltura urbana, strade alberate, prati e siepi urbani, stagni e corsi d'acqua, prendendo in considerazione, tra l'altro, la diversità delle specie, le specie autoctone, le condizioni locali e la resilienza ai cambiamenti climatici» (Alleg. VII.31).

La disciplina europea, in tema di ripristino degli ecosistemi urbani, costruisce così una sorta di *Codice del verde urbano* direttamente applicabile e vincolante, che fissa l'insieme degli adempimenti cui le istituzioni degli Stati membri sono tenute, e insieme fissa i contenuti degli interventi, e con ciò dà espressa veste formale al ruolo assegnato al *verde urbano*.

La risposta viene ricercata nella riscoperta della politica, della *governance*, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi, oltre che di valori.

Assistiamo a un processo espansivo: la disciplina europea, che sin dal Trattato istitutivo del 1957, nel nome stesso della PAC aveva valorizzato la componente di «politica», dunque di decisione e di responsabilità, negli interventi degli ultimi anni sempre più espande il proprio ambito applicativo, sino a comprendere *l'intero ciclo della vita*, e con ciò una dimensione delle attività agricole e forestali che non sono soltanto produzione, e dell'ambiente e del *verde* che non è soltanto protezione, ma consapevole e dichiarato *intervento attivo*.

Il *Diritto agrario e forestale* di matrice europea si propone così, nell'oggi, quale disciplina che va ben oltre i confini tradizionali della materia.

ABSTRACT

Regulation (EU) 2024/1991 stipulates that «The national restoration plan shall include an overview of the interplay between the measures included in the national restoration plan and the national CAP strategic plan» (art. 15.5.). This rule emphasizes the relationship between the agricultural plan and the forestry plan, but at the same time marks a step beyond the rules introduced by recent CAP reforms aimed at achieving the sustainability of agricultural production.

Regulation (EU) 2021/2115, which reforms the CAP, moves national strategic plans and Member States to implement, for sustainability purposes, a series of long-standing directives, which largely limited themselves to setting objectives without dictating individual measures.

Regulation (EU) 2024/1991 directly addresses the details of the regulation. Specifically, with regard to urban greenery:

- it introduces specific definitions, linked to detailed quantitative parameters, for example regarding «local administrative unit» (art. 3.1.15), thereby impacting the institutional design and local responsibilities;
- establishes timeframes and areas for the restoration of urban ecosystems;
- requires the mapping of urban areas according to specific criteria;
- provides for monitoring and reporting for these areas;
- classifies habitats;
- specifies that interventions must aim to «Increase urban green spaces with ecological features, such as parks, trees and woodland patches, green roofs, wild flower grasslands, gardens, city horticulture, tree-lined streets, urban meadows and hedges, ponds and water courses, taking into consideration, inter alia, species diversity, native species, local conditions and resilience to climate change» (Annex VII.31).

The European regulation on the restoration of urban ecosystems thus creates a sort of directly applicable and binding *Urban Green Code*, which establishes the set of obligations to which Member State institutions are subject, and at the same time establishes the content of the interventions, thus giving express formality to the role assigned to urban green areas.

The answer lies in the rediscovery of politics, governance, priorities, hierarchies of interests, and even values.

We are witnessing an expansive process: European law, which since the founding Treaty of 1957, in the very name of the CAP, has emphasized the «political» component—that is, decision-making and responsibility—has increasingly expanded its scope in recent years, encompassing the *entire life cycle*. This includes a dimension of agricultural and forestry activities that are not merely production, and of the environment and greenery that are not merely protection, but conscious and declared *active intervention*.

Thus, the *European agricultural and forestry law* today presents itself as a discipline that goes well beyond the traditional boundaries of the subject.

FRANCESCO FERRINI¹

Respiri di natura: innovazione, biodiversità e rigenerazione urbana per le città del futuro

¹ Università di Firenze; Accademia dei Georgofili

Il processo di urbanizzazione globale rappresenta una delle trasformazioni più profonde e irreversibili del XXI secolo. Le proiezioni indicano che entro il 2050 circa il 70% della popolazione mondiale vivrà in ambiti urbani, con una conseguente intensificazione delle pressioni ambientali, climatiche e sociali. In questo contesto emerge con forza un apparente paradosso: mentre le città diventano sempre più tecnologiche, digitalizzate e interconnesse, cresce parallelamente il bisogno di natura, intesa non come elemento decorativo, ma come infrastruttura biologica essenziale alla sopravvivenza dei sistemi urbani.

Il concetto di *Respiri di natura* sintetizza efficacemente questo nuovo paradigma, nel quale il verde urbano assume il ruolo di sistema funzionale complesso, capace di fornire servizi ecosistemici fondamentali. Alberi, arbusti e spazi verdi contribuiscono alla mitigazione delle isole di calore, alla regolazione del microclima, alla filtrazione degli inquinanti atmosferici, alla gestione delle acque meteoriche e al miglioramento della salute fisica e mentale della popolazione. In tale prospettiva, il verde non è più assimilabile a un arredo urbano, ma diventa una componente strutturale della città, paragonabile per importanza alle infrastrutture grigie.

Le cosiddette *smart cities*, spesso concepite come sistemi iper-tecnologici basati prevalentemente su digitalizzazione dei servizi, sensoristica diffusa, intelligenza artificiale e automazione dei processi decisionali, mostrano limiti strutturali evidenti quando l'innovazione tecnologica non è accompagnata da un'adeguata integrazione con infrastrutture biologiche funzionali. Un crescente corpo di evidenze scientifiche dimostra infatti che la tecnologia, se considerata come soluzione autonoma, non è in grado di compensare gli effetti sistemici del riscaldamento globale, dell'inquinamento atmosferico e della

perdita di biodiversità, anzi, in qualche modo può esacerbarne gli effetti, né di garantire resilienza urbana nel lungo periodo.

Il verde urbano rappresenta dunque una componente insostituibile della regolazione climatica locale. I processi ecologici associati alla vegetazione – in particolare ombreggiamento, evapotraspirazione e incremento dell'albedo – consentono una riduzione significativa delle temperature superficiali e dell'aria, mitigando l'intensità delle isole di calore urbane. Meta-analisi condotte su scala internazionale confermano che le infrastrutture verdi possono abbattere le temperature urbane di diversi gradi Celsius, con effetti particolarmente rilevanti durante le ondate di calore estreme (Bowler et al., 2010; Gunawardena et al., 2017). Tali benefici non sono replicabili da soluzioni tecnologiche passive o da sistemi di raffrescamento artificiale, che comportano elevati consumi energetici e spesso contribuiscono a feedback climatici negativi.

Parallelamente, numerosi studi dimostrano il ruolo cruciale del verde urbano nella riduzione dell'inquinamento atmosferico e nel miglioramento della salute pubblica. Nowak et al. (2014) stimano che la vegetazione urbana rimuova annualmente milioni di tonnellate di inquinanti atmosferici, con benefici sanitari quantificabili in termini di riduzione della mortalità e dei costi sanitari associati. Tali risultati sono coerenti con quanto riportato da analisi epidemiologiche che correlano l'accesso a spazi verdi con una riduzione dell'incidenza di patologie cardiovascolari, respiratorie e disturbi mentali (Twohig-Bennett & Jones, 2018).

Oltre ai benefici microclimatici e sanitari, la componente biologica delle città è determinante per la stabilità ecologica complessiva dei sistemi urbani. La perdita di biodiversità riduce la capacità degli ecosistemi di mantenere le proprie funzioni in presenza di disturbi, aumentando la vulnerabilità agli eventi estremi e alle nuove pressioni biotiche. Studi sperimentali e osservazionali dimostrano che una maggiore diversità specifica e funzionale aumenta la resilienza degli ecosistemi, migliorandone la capacità di assorbire shock climatici e di recuperare dopo eventi perturbativi (Isbell et al., 2015; Oliver et al., 2015).

In questo contesto, emerge con chiarezza la necessità di superare una pianificazione urbana settoriale, nella quale infrastrutture grigie, verdi e digitali vengono progettate e gestite separatamente. La letteratura sulle *nature-based solutions* evidenzia come l'integrazione tra sistemi biologici e tecnologici rappresenti una delle strategie più efficaci per affrontare simultaneamente adattamento climatico, mitigazione, salute pubblica e coesione sociale (Kabisch et al., 2016; Nesshöver et al., 2017).

NATURE-BASED SOLUTIONS E LANDSCAPE-BASED SOLUTIONS: DIFFERENZE
CONCETTUALI E RILEVANZA STRATEGICA PER I SISTEMI URBANI

Negli ultimi due decenni, il dibattito scientifico e politico sulla sostenibilità urbana ha visto emergere con forza il concetto di *Nature-based Solutions* (NBS), promosso in particolare dalla Commissione Europea come approccio integrato per affrontare sfide ambientali, sociali ed economiche attraverso processi ispirati alla natura. Più recentemente, si è sviluppato un filone teorico e applicativo che propone un'estensione e un superamento concettuale delle NBS, introducendo il paradigma delle *Landscape-based Solutions* (LBS), soprattutto in relazione alla complessità dei sistemi urbani e periurbani.

Le *Nature-based Solutions* sono definite come «azioni ispirate, supportate o copiate dalla natura, che affrontano sfide sociali in modo efficace e adattivo, fornendo simultaneamente benefici per il benessere umano e la biodiversità» (European Commission, 2015). In ambito urbano, le NBS includono interventi quali tetti verdi, pareti vegetate, parchi urbani, alberature stradali, sistemi di drenaggio urbano sostenibile e rinaturalizzazione di corsi d'acqua.

Dal punto di vista scientifico, le NBS hanno dimostrato un'elevata efficacia nel fornire servizi ecosistemici specifici, come la mitigazione delle isole di calore, la regolazione idrologica, il miglioramento della qualità dell'aria e il supporto alla biodiversità urbana (Kabisch et al., 2016). Tuttavia, la letteratura evidenzia anche alcuni limiti strutturali dell'approccio NBS quando applicato in modo frammentario: molti interventi restano puntuali, settoriali e spesso scollegati da una visione sistemica del territorio urbano. Ciò può ridurre l'efficacia complessiva delle soluzioni, soprattutto nel lungo periodo e in contesti ad alta complessità spaziale e socio-ecologica.

Le *Landscape-based Solutions* invece si collocano su un piano concettuale più ampio, integrando ecologia del paesaggio, pianificazione territoriale, scienze sociali e governance multilivello. Le LBS possono essere definite come strategie di intervento che utilizzano il paesaggio – inteso come sistema socio-ecologico complesso, dinamico e multiscalare – come unità fondamentale di pianificazione e gestione. L'obiettivo non è soltanto fornire singoli servizi ecosistemici, ma ricostruire coerenza funzionale, connettività ecologica e continuità spaziale tra elementi naturali, seminaturali e antropici.

A differenza delle NBS, le LBS non si limitano a “inserire natura” nel tessuto urbano, ma agiscono sulla struttura, sui processi e sulle relazioni che definiscono il paesaggio urbano e periurbano. Esse riconoscono che i benefici ecologici emergono non tanto dalla presenza isolata di elementi verdi, quanto dalla loro organizzazione spaziale, dalla diversità strutturale e dalla connessione tra habitat (Opdam et al., 2018).

In un'ottica urbana, le *Landscape-based Solutions* risultano ancora più importanti delle NBS per almeno quattro motivi principali.

In primo luogo, le città sono sistemi altamente frammentati, nei quali la perdita di continuità ecologica rappresenta una delle principali cause di riduzione della biodiversità e di inefficienza dei servizi ecosistemici. Le LBS affrontano esplicitamente il tema della frammentazione, promuovendo reti ecologiche, corridoi verdi e infrastrutture verdi e blu interconnesse, in grado di funzionare come sistemi resilienti piuttosto che come interventi isolati.

In secondo luogo, le LBS operano su scale spaziali multiple, dal sito al quartiere, fino alla scala metropolitana e regionale. Questa multiscalarità è cruciale in ambito urbano, dove processi come il deflusso delle acque, la dispersione degli inquinanti, la regolazione climatica e i flussi di specie trascendono i confini amministrativi e progettuali. Studi sull'ecologia del paesaggio dimostrano che la resilienza ai cambiamenti climatici aumenta significativamente quando la pianificazione considera il paesaggio come un mosaico funzionale interconnesso (Wu, 2014).

In terzo luogo, le Landscape-based Solutions integrano esplicitamente la dimensione socio-culturale e percettiva del paesaggio. In contesti urbani, il paesaggio non è solo un supporto ecologico, ma anche uno spazio vissuto, simbolico e identitario. Le LBS permettono di coniugare adattamento climatico, qualità estetica, equità spaziale e giustizia ambientale, affrontando la distribuzione diseguale dei benefici del verde urbano – un tema sempre più centrale nella letteratura scientifica (Anguelovski et al., 2020).

Infine, le LBS favoriscono una governance più efficace e inclusiva. Mentre molte NBS sono implementate come progetti singoli, le Landscape-based Solutions richiedono coordinamento intersettoriale, partecipazione degli attori locali e continuità nel tempo. Questo le rende particolarmente adatte a supportare politiche urbane di lungo periodo, coerenti con gli obiettivi di adattamento climatico, biodiversità e salute pubblica delineati a livello internazionale.

DIMENSIONE DI CONFRONTO	NATURE-BASED SOLUTIONS (NBS)	LANDSCAPE-BASED SOLUTIONS (LBS)
Unità di riferimento	Elemento naturale o intervento puntuale (parco, tetto verde, alberatura)	Paesaggio come sistema socio-ecologico integrato
Scala di intervento	Locale / sito-specifica	Multiscalare (locale–urbana–metropolitana–regionale)
Approccio concettuale	Problem-oriented, basato su singoli servizi ecosistemici	System-oriented, basato su processi e relazioni

DIMENSIONE DI CONFRONTO	NATURE-BASED SOLUTIONS (NBS)	LANDSCAPE-BASED SOLUTIONS (LBS)
Obiettivo principale	Mitigazione o adattamento a una specifica criticità	Resilienza complessiva del sistema urbano
Strumenti analitici	Valutazione dei servizi ecosistemici, indicatori ambientali	Ecologia del paesaggio, connettività, multifunzionalità
Grado di integrazione	Spesso settoriale	Elevata integrazione tra ecologia, pianificazione e governance
Gestione della biodiversità	Incremento locale della biodiversità	Conservazione e funzionamento della biodiversità a scala di rete
Risposta alla frammentazione urbana	Limitata, spesso indiretta	Centrale: reti ecologiche e infrastrutture verdi/blu
Dimensione socio-culturale	Generalmente secondaria	Esplicitamente integrata (identità, equità, percezione)
Orizzonte temporale	Medio termine	Lungo termine, adattivo
Governance	Progetti singoli, spesso top-down	Governance multilivello e partecipativa
Rischio principale	Frammentazione degli interventi	Complessità gestionale e istituzionale

Confronto concettuale e operativo tra Nature-based Solutions (NBS) e Landscape-based Solutions (LBS)

LANDSCAPE-BASED SOLUTIONS COME APPLICAZIONE SPAZIALE DEL PARADIGMA ONE HEALTH

Il paradigma One Health riconosce l'interdipendenza sistemica tra salute umana, salute degli ecosistemi e salute animale, sottolineando come i rischi emergenti – cambiamento climatico, perdita di biodiversità, zoonosi, inquinamento e disuguaglianze ambientali – non possano essere affrontati efficacemente attraverso approcci settoriali. Originariamente sviluppato in ambito epidemiologico e veterinario, il concetto di One Health è stato progressivamente esteso alle scienze ambientali e alla pianificazione territoriale, fino a diventare un quadro di riferimento fondamentale per le politiche urbane sostenibili (Destoumieux-Garzón et al., 2018).

In questo contesto, le Landscape-based Solutions possono essere interpretate come la traduzione spaziale e operativa del paradigma One Health nei sistemi urbani. A differenza delle Nature-based Solutions, che tendono a focalizzarsi su singoli benefici ambientali o sanitari, le LBS affrontano in modo

esplicito le interazioni tra componenti ecologiche, sociali e sanitarie su scala di paesaggio, rendendo visibili e governabili le interdipendenze alla base del concetto di One Health.

Dal punto di vista della salute umana, numerosi studi dimostrano come la struttura del paesaggio urbano influenzi in modo diretto e indiretto indicatori sanitari chiave, tra cui mortalità per stress termico, patologie cardiovascolari, disturbi respiratori e salute mentale. La configurazione spaziale del verde, la sua accessibilità e continuità risultano determinanti nel massimizzare i benefici per la salute, più della semplice presenza di aree verdi isolate (Markevych et al., 2017). Le LBS, intervenendo sulla connettività e sulla distribuzione equa degli spazi verdi, contribuiscono quindi a ridurre le disuguaglianze sanitarie urbane, uno degli obiettivi centrali dell'approccio One Health.

Dal punto di vista della salute degli ecosistemi, le LBS promuovono paesaggi urbani ecologicamente funzionali, in grado di sostenere biodiversità strutturale e funzionale, processi di regolazione ecologica e cicli biogeochimici. La letteratura sull'ecologia del paesaggio evidenzia come la frammentazione e l'isolamento degli habitat urbani aumentino il rischio di collasso funzionale e riducano la capacità degli ecosistemi di fornire servizi essenziali (Haddad et al., 2015). Le LBS affrontano tali criticità attraverso reti ecologiche e infrastrutture verdi e blu interconnesse, rafforzando la resilienza ecosistemica urbana.

Per quanto riguarda la salute animale, incluse le specie selvatiche e sinantropiche, la configurazione del paesaggio urbano influenza la distribuzione, il comportamento e le interazioni tra specie, con implicazioni dirette per la trasmissione di patogeni e il rischio zoonotico. Studi recenti indicano che paesaggi urbani più complessi e funzionalmente connessi possono ridurre il rischio di emergenza di zoonosi, favorendo comunità biologiche più stabili e meno dominate da specie opportuniste ad alto rischio epidemiologico (Gibb et al., 2020). In questa prospettiva, le LBS rappresentano uno strumento preventivo fondamentale per la gestione dei rischi sanitari urbani.

L'integrazione del paradigma One Health nelle Landscape-based Solutions consente inoltre di superare la tradizionale separazione tra pianificazione urbana, politiche sanitarie e gestione ambientale in quanto esse favoriscono un approccio di governance integrata, nel quale la salute pubblica diventa un criterio esplicito di progettazione del paesaggio, e il paesaggio stesso viene riconosciuto come determinante di salute (health determinant). Questo approccio è coerente con le più recenti indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e con la crescente attenzione verso la Planetary Health, che amplia ulteriormente il concetto di One Health alla scala globale (Whitmee et al., 2015).

In sintesi, mentre le Nature-based Solutions rappresentano interventi necessari ma spesso parziali, le Landscape-based Solutions offrono una cornice

concettuale e operativa in grado di integrare pienamente i principi di One Health nella pianificazione urbana. Esse permettono di affrontare simultaneamente salute umana, integrità ecosistemica e dinamiche faunistiche attraverso una visione sistemica, multiscalare e orientata ai processi, rendendo il paesaggio urbano non solo più sostenibile, ma anche intrinsecamente più sano.

Le LBS costituiscono, quindi, un'evoluzione necessaria, soprattutto in ambito urbano, poiché consentono di affrontare la complessità dei sistemi socio-ecologici cittadini attraverso una visione integrata, multiscalare e orientata ai processi. In un contesto di cambiamento climatico e urbanizzazione accelerata, la transizione da interventi basati sulla “natura come oggetto” a strategie fondate sul “paesaggio come sistema” appare non solo auspicabile, ma imprescindibile.

CONCLUSIONI

Il concetto di *Respiri di natura* sintetizza la necessità di ripensare le città come sistemi capaci di integrare innovazione tecnologica e infrastrutture biologiche funzionali. Le evidenze scientifiche mostrano come il verde urbano e la biodiversità non rappresentino elementi accessori, ma componenti strutturali indispensabili per la resilienza climatica, la salute pubblica e la qualità della vita urbana.

Il superamento di una pianificazione settoriale e frammentaria richiede il passaggio dalle Nature-based Solutions alle Landscape-based Solutions, in grado di operare su scala di paesaggio, ricostruendo continuità ecologica, coerenza funzionale e governance integrata. In questo quadro, le LBS si configurano come applicazione spaziale del paradigma One Health, rendendo esplicite le interdipendenze tra salute umana, ecosistemi e biodiversità.

Respirare natura diventa quindi una condizione imprescindibile per le città del futuro: solo riconoscendo il paesaggio come infrastruttura viva e sistemica sarà possibile sviluppare modelli urbani realmente innovativi, resilienti e socialmente equi.

BIBLOGRAFIA CONSULTATA

- ANGUELOVSKI I., CONNOLLY J.J., PEARSALL H., SHOKRY G., CHECKER M., MAANTAY J., ... & ROBERTS J.T. (2019): *Why green “climate gentrification” threatens poor and vulnerable populations*, Proceedings of the national academy of sciences, 116 (52), pp. 26139-26143.
- BOWLER D.E., BUYUNG-ALI L., KNIGHT T.M. & PULLIN A.S. (2010): *Urban greening to cool towns and cities: A systematic review of the empirical evidence*, «Landscape and urban planning», 97 (3), pp. 147-155.

- DESTOUMIEUX-GARZÓN D., MAVINGUI P., BOETSCH G., BOISSIER J., DARRIET F., DUBOZ P., ... & VOITURON Y. (2018): *The one health concept: 10 years old and a long road ahead*, «Frontiers in veterinary science», 5, 14.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *Towards an EU Research and Innovation policy agenda for nature-based solutions & re-naturing cities*, Final Report of the Horizon2020 expert group on nature-based solutions and re-naturing cities, Brussels: European Commission.
- GIBB R., REDDING D.W., CHIN K.Q., DONNELLY C.A., BLACKBURN T.M., NEWBOLD T. & JONES K.E. (2020): *Zoonotic host diversity increases in human-dominated ecosystems*, «Nature», 584 (7821), pp. 398-402.
- GUNAWARDENA K.R., WELLS M.J. & KERSHAW T. (2017): *Utilising green and bluespace to mitigate urban heat island intensity*, «Science of the total environment», 584, pp. 1040-1055.
- HADDAD N.M., BRUDVIG L.A., CLOBERT J., DAVIES K.F., GONZALEZ A., HOLT R.D., ... & TOWNSHEND J.R. (2015): *Habitat fragmentation and its lasting impact on Earth's ecosystems*, «Science advances», 1(2), e1500052.
- ISBELL F., CRAVEN D., CONNOLLY J. ET AL. (2015): *Biodiversity increases the resistance of ecosystem productivity to climate extremes*, «Nature», 526, pp. 574-577. <https://doi.org/10.1038/nature15374>
- KABISCH N., FRANTZESKAKI N., PAULEIT S., NAUMANN S., DAVIS M., ARTMANN M., ... & BONN A. (2016): *Nature-based solutions to climate change mitigation and adaptation in urban areas: perspectives on indicators, knowledge gaps, barriers, and opportunities for action*, «Ecology and society», 21 (2).
- MARKEVYCH I., SCHOIERER J., HARTIG T., CHUDNOVSKY A., HYSTAD P., DZHAMBOV A.M., ... & FUERTES E. (2017): *Exploring pathways linking greenspace to health: Theoretical and methodological guidance*, «Environmental research», 158, pp. 301-317.
- NESSHÖVER C., ASSMUTH T., IRVINE K.N., RUSCH G.M., WAYLEN K.A., DELBAERE B., ... & WITTMER H. (2017): *The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective*, «Science of the total environment», 579, pp. 1215-1227.
- NOWAK D.J., HIRABAYASHI S., BODINE A., & GREENFIELD E. (2014): *Tree and forest effects on air quality and human health in the United States*, «Environmental pollution», 193, pp. 119-129.
- OLIVER T.H., HEARD M.S., ISAAC N.J., ROY D.B., PROCTER D., EIGENBROD F., ... & BULLOCK J. M. (2015): *Biodiversity and resilience of ecosystem functions*, «Trends in ecology & evolution», 30 (11), pp. 673-684.
- OPDAM P., LUQUE S., NASSAUER J., VERBURG P.H. & WU J. (2018): *How can landscape ecology contribute to sustainability science?*, «Landscape Ecology», 33 (1), pp. 1-7.
- TWOHIG-BENNETT C., & JONES A. (2018): *The health benefits of the great outdoors: A systematic review and meta-analysis of greenspace exposure and health outcomes*, «Environmental research», 166, pp. 628-637.
- WHITMEE S., HAINES A., BEYRER C., BOLTZ F., CAPON A.G., DE SOUZA DIAS B.F., ... & YACH D. (2015): *Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation-Lancet Commission on planetary health*, «The lancet», 386 (10007), pp. 1973-2028.
- WU J. (2014): *Urban ecology and sustainability: The state-of-the-science and future directions*, «Landscape and urban planning», 125, pp. 209-221.

STEFANO MASINI¹

Campagne urbane: un ecosistema complesso

¹ Accademia dei Georgofili; Università degli Studi di Roma Tor Vergata

I. CITTADINO E VILLERECCIO: CARATTERE DELL'URBANESIMO NELL'800 ED EVOLUZIONE DEL VERDE URBANO

«È un misto di città grande e di città piccola, di cittadino e di villereccio»¹: sono queste le impressioni vergate da Giacomo Leopardi in una corrispondenza epistolare intrattenuta con la sorella a seguito del suo arrivo a Pisa. In effetti, tra città e campagna era comune riconoscere una sicura continuità paesaggistica in ragione della integrazione di campi coltivati nel centro urbano.

Così, per lungo tempo, la riflessione dedicata alla campagna urbana ha sofferto di un vuoto a livello della definizione di *verde urbano*.

Vale, ancora, mettere a confronto la l. n. 10 del 2013, la cui rubrica è intestata agli *spazi verdi urbani*, che oscilla tra la disciplina dell'art. 4 in relazione alla dotazione di standard urbanistici introdotti dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (e, cioè, a limiti minimi inderogabili di densità edilizia, distanza, spazi riservati in sede di formazione degli strumenti urbanistici) e la previsione dell'art. 6 sulla promozione di iniziative da parte di Regioni, Province e Comuni destinate, tra l'altro, all'incremento di *cinture verdi* intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani.

In ogni caso, come ha osservato Antonio Carrozza, in uno scritto del 1980, il problema delle zone verdi intorno alle città finiva per riassumere l'indicazione di *mettere ordine* all'incessante distribuzione degli insediamenti, componendo quella rivalità tra bisogni dell'agricoltura e dell'urbanistica che, nella contesa degli usi del territorio, esasperava più spesso la perdita delle basi ma-

¹ Così l'A., *Scritti vari. Lettere*, in *Opere*, vol. II, Rizzoli, Milano, 1965, p. 906.

teriali attraverso le quali si manifestava la propria identità². Ciò che, peraltro, portava lo stesso Autore a deprecare l'arresto dell'interesse degli studiosi in materia a considerare: «degni di attenzione solo l'attività agricola che si svolge a cielo aperto e su ampi spazi, ossia lontano da quei laboratori verdi che sono le serre, e soprattutto lontano dalle città»³.

Va detto che, nel quadro di una discussione condotta all'interno del discorso urbanistico, le aree non urbanizzate restano quelle agricole, che si prestano ad essere, per così dire, *barattate* ai fini della realizzazione di nuovi investimenti. Mentre, al riparo da qualsiasi arbitrio, avrebbero richiesto, anzi tutto, la messa in sicurezza della destinazione.

Non so se sia corretto trarre dalla suggestione dell'alternativa proposta la mancanza della legittimazione della campagna nella legge o, invece, la validazione della funzione che essa manifesta in vista della riqualificazione non solo ecologica degli spazi. Ha pregio, però, evidenziare il comma 2 dell'art. 6 della l. n. 10 cit., che, ai fini del risparmio di suolo, consegna ai Comuni il compito, da un lato, di favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi attraverso la complementare concessione di aree non urbanizzate e, dall'altro lato, di prevedere strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale non urbanizzato.

2. VERDE AGRICOLO E PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE

In effetti, un più adeguato strumento conoscitivo dell'intervento regolativo in ambito locale è del tutto recente. Non centrato in previsioni rigide ma rispondente alla variabilità delle dinamiche territoriali, tale strumento è offerto dalle *Linee guida del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile* redatte nel 2017 dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico.

In coerenza con l'elasticità e la versatilità dell'indirizzo, la portata che le linee guida assumono ai fini della configurazione di possibili decisioni, con l'attribuzione a un apposito piano – strumento volontario e integrativo di pianificazione urbanistica – della definizione del *profilo verde* degli insediamenti urbani, replica la diversa posizione delle aree a valenza naturalistica rispetto a quelle con destinazione agricola sia pure in una logica combinata di intrecci e condizionamenti.

² Cfr. l'A., *La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata (a proposito delle «zone verdi» intorno alla città)*, in «Riv. dir. agr.», 1980, I, p. 199.

³ Si legga, ancora, A. CARROZZA, *La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata (a proposito delle «zone verdi» intorno alla città)*, cit., p. 199.

In base alla composizione del quadro conoscitivo derivante dal censimento del verde adattato alle particolarità dei vari contesti applicativi si può, invero, procedere a un'operazione di più ampia classificazione per caratterizzare gli specifici requisiti di funzionalità.

È evidente, infatti, che, sotto il profilo di cura degli interessi pubblici connessi alla rigenerazione degli ambiti urbanizzati, il *verde agricolo* trovi una propria distinta qualificazione rispetto, ad esempio, al verde di mitigazione e al verde tecnologico. Ma, sopra tutto, è chiamato ad assolvere, nell'ottica di efficienza del piano, a specifiche e ulteriori finalità.

3. RIPRISTINO DELLA NATURA E FATTORIE URBANE: UN ARRICCHIMENTO DEL RUOLO DEL VERDE AGRICOLO

Se non che, a distanza di tempo, possiamo riprendere in mano il tema, reso più complesso da una disciplina ormai multilivello e dal fatto che il pluralismo culturale che accompagna la sovrapposizione dei piani normativi, implica un maggiore impegno nella ricerca della compatibilità e dell'adattamento delle fonti.

Il confronto si instaura con il regolamento (UE) sul ripristino della natura 1991/2024 che, fedele alla tradizione nominalistica delle fonti europee, introduce la nozione di spazi verdi urbani⁴ ma non ne esaurisce le possibilità descrittive, dato che il considerando (47) esplicita una lista di ecosistemi, comprendendo boschi, parchi e giardini urbani, strade alberate, prati e siepi. In ultimo – si vuole con ciò evidenziare il richiamo – le *fattorie urbane*.

La ragione del più valido impiego del verde agricolo nella rigenerazione di ambiti di città e di territorio sembra rinviare, prima di tutto, alla riduzione se non all'impedimento di consumo di suolo ineditato. Ma, l'agricoltura urbana (*recte*: la campagna) esprime un'altra nozione e assolve, senza dubbio, a una funzione diversa da quella ecologica e paesaggistica, non rinunciando a reinventare nuove forme di economia a margine della cementificazione⁵.

Rispetto al rapporto con la vita sociale della comunità, la custodia del verde non viene promossa al fine di riappropriarsi semplicemente di luoghi di incontro e di integrazione sociale o di diversificazione delle forme ecologiche

⁴ Sul punto si rinvia ai diversi contributi raccolti nel volume *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale* a mia cura, Cacucci, Bari, 2025.

⁵ Sia consentito il rinvio al mio *Sulla qualità (alimentare) come regola conformativa della destinazione di uso del suolo*, in «Aestimum», 2011, n. 59, p. 103.

in vista di una aumentata accessibilità, in quanto oggettivamente risponde alla necessità di conservare la generatività dell'intero agro-ecosistema.

In questa chiave, si può ricavare un arricchimento del ruolo del verde agricolo nel regolamento citato, che finalizza la risoluzione di situazioni di degrado urbanistico-territoriale, ambientale e socio-economico nei centri e negli agglomerati urbani, al recupero del ruolo di chi abita, lavora, scava, modella quei luoghi.

Ciò non esclude che si possa migliorare la qualità dello spazio con il riequilibrio ecologico, come risulta dalle buone pratiche riportate nell'allegato VII al regolamento citato, incrementando, in particolare, le aree verdi con elementi caratteristici: parchi, alberi e macchie boschive, tetti verdi, prati e fiori selvatici, giardini, orticoltura urbana, strade alberate, siepi, stagni e corsi d'acqua.

Nella relazione tra insediamenti umani e territorio, al verde agricolo si chiede, tuttavia, di assolvere a una più importante azione correttiva della pianificazione, che va al di là della fornitura di servizi ecosistemici e che si traduce nell'abilitazione di essere «baluardo di difesa da ulteriori espansioni edilizie»⁶ e, altresì, supporto per l'elaborazione di strumenti di dialogo tra città, quale luogo di consumo e campagna, come luogo di produzione sostenibile.

La quantità di aspetti economici, sociali e culturali relativi alla storia e alla costruzione di specifici saperi, che connota le porzioni di territorio a verde urbano, ridefinisce la priorità delle ragioni della *conservazione* e *utilizzazione* rispetto a quelle della *rimozione* delle pratiche agricole con tutte le conseguenze in materia di approvvigionamento alimentare, mitigazioni climatiche, disponibilità di fonti energetiche, accessibilità di risorse naturali.

Se è vera la sintesi espressa nel titolo di un approfondito contributo sugli effetti benefici di potenziamento e di incremento delle aree verdi: «Per “fare” una città ci vuole un albero?»⁷, si potrebbe dire, con una riformulazione altrettanto figurativa, che: per *fare* una città ci vuole un agricoltore!

La città diventa, così, il luogo privilegiato dell'innovazione, perché il processo di inurbamento e di concentrazione demografica alimenta l'esigenza di ri-progettare gli spazi, perseguendo altri vantaggi che legano la comunità al suo contesto di vita⁸.

Queste sommarie riflessioni sembrano, così, resistere all'obiezione che fondatamente fa dubitare della *funzione custodiale* assegnata al verde urbano, dato

⁶ Così N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in «Dir. agroalim.», 2021, n. 2, p. 259.

⁷ Il rinvio va a M.F. ERRICO, *Per “fare” una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, in «Riv. giur. ed.», 2024, n. 2, p. 301 ss.

⁸ Cfr. F. ADORNATO, *L'agricoltura urbana*, in «Agr. ist. merc.», 2012, n. 1, p. 5.

che la pianificazione urbanistica risponde, in base agli standard stabiliti, alla «vivibilità dei cittadini residenti all'interno del territorio urbanizzato»⁹. Sono, però, gli stessi Autori ad avvertire come la giurisprudenza abbia già rimosso la limitazione dell'intervento al coordinamento delle potenzialità edificatorie dei beni immobili per prendersi cura delle effettive esigenze di abitazione della collettività e delle concrete vocazioni dei luoghi.

Certamente, il recupero quantitativo e qualitativo di servizi ecosistemici che sono perduti o degradati con la trasformazione degli ecosistemi urbani può essere realizzato con la messa a dimora di alberi e, in generale, con le attività di forestazione urbana. Gli interventi che vanno a contrastare il consumo di suolo non possono, però, richiedere che l'esercizio di un'attività agricola sostenibile e resiliente.

L'operazione di ripristino imposta dal regolamento per impedire – come ripetutamente osservato – la copertura artificiale del suolo, in conseguenza di interventi di urbanizzazione, infrastrutturazione e impermeabilizzazione, apre a una scelta nel rivendicare la differenza che il *fattore umano* esercita nel processo di pianificazione. È il lavoro dell'agricoltore che arricchisce la biodiversità, tiene insieme l'ecosistema e, in modo fisiologico, ne impedisce l'espulsione dal tessuto urbano con evidenti ricadute ecologiche e sociali. Ed è questa corrispondenza che lega la sua azione al contesto in cui è inserito, a spostare le considerazioni dall'interesse per il verde alla possibilità effettiva di sostegno alle attività che ne assicurano la tutela.

Di *coltivare la città* si è scritto, appunto, a proposito di nuove forme ed economie del mondo rurale, esplorandone le traiettorie dello sviluppo sul piano della prossimità e del coinvolgimento sociale¹⁰.

4. COLTIVARE LA CITTÀ

La stessa continuità del processo produttivo a fronte delle emergenze naturali e delle aggressioni umane costituisce la risposta più efficace per rimettere il disegno ordinato della città al centro di ogni politica pubblica deliberatamente volta alla realizzazione di obiettivi di tutela intergenerazionale e di futuro sostenibile.

⁹ Così F. ALBISINNI, P. URBANI, *Ripristino degli ecosistemi urbani*, in *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, cit., p. 206 ss.

¹⁰ Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura multideale e rigenerazione urbana. Il bosco in città*, destinato agli Atti del Convegno «Agricoltura e ambiente nella sfida epocale della sostenibilità fra crisi climatica e crisi geopolitica», Venezia, 24-25 giugno 2022 e pubblicato in «Przegląd Prawa Rolnego», 1 (36), pp. 65-86. <https://doi.org/10.14746/ppr.2025.36.1.4>.

Nel *manifesto sull'urbanistica* elaborato dall'INU, in occasione della presentazione della "Proposta di Legge nazionale di Riforma del Governo del Territorio" (2022), per riflettere sulle basi fondanti la disciplina, a fronte dei processi che stanno cambiando profondamente la società – dalle mutazioni del clima alle migrazioni, dalle dinamiche delle tecnologie alle aspettative ambientali – si attribuisce al Piano una più ambiziosa capacità di ricondurre a una rappresentazione unitaria tutto il territorio: «dove il progetto di paesaggio, con le aree agricole e il progetto di natura, abbiano lo stesso rango dell'organizzazione degli insediamenti»¹¹, perché, in sintonia con le domande e le urgenze che devono essere soddisfatte, «in prospettiva, paesaggio, territori agricoli e natura, intesa come relazioni ecologiche, dovranno esprimere specifiche ed esplicite componenti del progetto».

5. AGRICOLTURA DI COMUNITÀ E TESSUTO URBANO

L'evoluzione della *dimensione multideale* dell'agricoltura¹² che, nella rigenerazione del verde, trova la giustificazione per lo sviluppo regolativo di iniziative che superano la risalente contraddizione con la realtà urbana, non si esaurisce, perciò, in un modello di architettura di cui l'esempio emblematico è il bosco verticale.

Nello sviluppo delle nuove progettualità di intervento sul verde adattate ai differenti contesti locali, si scopre la vocazione di un'agricoltura che si è definita in altra occasione *di comunità*¹³ per il supporto alla inclusione sociale e che può aggiungere altri fattori di rigenerazione in collegamento con stili di vita e alimentari sensibili alla qualità ed ai valori culturali.

L'idea di un'esponente di spicco dell'urbanesimo del '900, Lewis Mumford, di «immettere dentro la città l'ambiente vivificatore e gli interessi vitali della campagna»¹⁴ sollecita propriamente a sostituire la visione di rinaturalizzazione urbana dal piano *verticale* a quello *orizzontale* di valorizzazione degli spazi verdi in senso produttivo e non più soltanto estetico-ornamentale.

È disegnato un percorso aperto a possibilità non codificate dei modi di costituirsi e di porsi dell'agricoltura, assicurando, insieme alle utilità dei ser-

¹¹ Il Manifesto è pubblicato sul sito dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU) al seguente link: <https://www.inu.it/wp-content/uploads/manifestourbanistica-inu-lombardia.pdf>

¹² Cfr. F. ADORNATO, *Coltivare la terra, costruire un nuovo umanesimo: il ruolo dell'agricoltura*, in «Agr. Ist. Merc.», 2015, n. 2-3, p. 9.

¹³ Sia consentito il rinvio al mio *Agricoltura di comunità e servizi di «cura» alle persone*, in «Dir. giur. agr. alim. amb.», 2014, 1.

¹⁴ Così l'A., *La cultura delle città*, Edizioni di comunità, Torino, 1999, p. 410.

vizi ecosistemici, anche il miglioramento della condizione insediativa. Essere *dentro* il tessuto urbano rende le imprese *mobili* rispetto alle attese e ai bisogni presenti nella comunità attraverso la ricombinazione degli strumenti aziendali.

Non sono gli *angoli di campagna in città* da rivendicare ai fini del restauro di habitat rispondenti ai bisogni delle persone per garantire salute e svago in base all'idea del pubblico attrezzato risalente alla *Carta di Atene* di Le Corbusier: «Oggi si riconosce finalmente che questo tipo di verde urbano è soltanto un surrogato di natura, non è in grado di costituire un antidoto all'artificialità della città "di sole case", fornisce un contributo insufficiente alla conservazione della vita biologica dell'ecosistema urbano»¹⁵.

Nel riorganizzare la propria capacità di *produrre* attraverso la diversificazione delle iniziative economiche e la varietà dei saperi e delle conoscenze, che originano dalla storia e dalle tradizioni, «l'agricoltura non è più "confinata" nei campi ma dai campi "entra" orgogliosamente in città»¹⁶ prefigurando, all'interno di scenari di cambiamento e rispetto alle sfide del futuro: «nuove figure sociali, nuove responsabilità collettive, nuove esigenze di rappresentanza»¹⁷.

¹⁵ Così V. MERLO, *La riscoperta di un'agricoltura urbana*, in *Ruritalia. La rivincita delle campagne* a cura di C. Barbieri, Donzelli, Roma, 2009, p. 180.

¹⁶ Così F. ADORNATO, *Il territorio come destino*, in «Agr. ist. merc.», 2014, n. 1, p. 8.

¹⁷ Sono ancora parole di F. ADORNATO, *Il territorio come destino*, cit., p. 8.

FRANCESCO DE LEONARDIS¹

I servizi ecosistemici nel regolamento europeo sul ripristino della natura: riflessioni sul verde urbano

¹ Università Roma Tre

I. INTRODUZIONE E SALUTI

Consentitemi innanzitutto di ringraziare il prof. Ferdinando Albisinni e gli organizzatori per il gradito invito a questo convegno in una sede così prestigiosa.

Quest'Accademia, come è stato ricordato, è la più antica Istituzione a occuparsi di agricoltura, ambiente e alimenti e dopo più di duecento anni, come dimostra l'evento di oggi, continua a svolgere egregiamente il suo ruolo di propulsore di idee e di stimoli.

Un primo elemento di apprezzamento per gli organizzatori di questo convegno sta nella scelta interdisciplinare del *panel* dei relatori.

Vi sono, infatti, esperti di diverse discipline non solo giuridiche: professori di diritto agrario, diritto urbanistico, diritto dell'ambiente ma anche professori di arboricoltura e coltivazioni arboree.

Gli organizzatori hanno così sposato la prospettiva del superamento degli antichi steccati tra diritto privato e diritto pubblico, tra le discipline giuridiche e le scienze dure e hanno invece meritoriamente scelto la strada della "creazione di ponti" tra le varie discipline al fine di affrontare e risolvere un problema concreto.

Anche l'associazione che ho l'onore di presiedere e di cui porto il saluto, Aidambiente, che riunisce ormai quasi duecento professori di diritto dell'ambiente, ha fatto, fin dalle sue origini, una scelta di campo decisa a favore dell'interdisciplinarietà.

Un secondo aspetto di apprezzamento riguarda la scelta del tema: il regolamento *Nature Restoration Law* (1991/2024) (NRL) del 24 giugno 2024 ha circa un anno e mezzo di vita e ha iniziato ad essere oggetto di riflessioni perlopiù di carattere generale.

In altra occasione mi ero soffermato sui temi di fondo che emergono dall'analisi di tale regolamento: l'interconnessione tra le varie matrici ambientali (il regolamento si propone come normativa europea della biodiversità ma va oltre riguardando tutte le matrici ambientali); la connessione necessaria tra sistemi ambientali, sociali, istituzionali ed economici (il c.d. approccio sistemico); il passaggio dalla volontarietà al vincolo e dalla frammentazione all'omogeneità di regole (dal modello della "direttiva" a quello dei "regolamenti"); l'importanza dei dati e del loro monitoraggio; le scadenze, gli obiettivi quantitativi e gli strumenti previsti per dare attuazione; il cambio di paradigma tra riparazione come reazione a danni episodici e riparazione come strategia proattiva di rigenerazione.

Oggi, invece, non si affronta il regolamento NRL nel suo insieme ma ci si sofferma su un tema specifico: quello del "verde urbano".

Nella relazione di oggi vorrei, perciò, provare a spiegare le ragioni per le quali il "verde urbano" deve essere tutelato e per farlo dovrò soffermarmi sulla nozione di servizi ecosistemici.

Quest'ultima è una nozione ben conosciuta dagli addetti ai lavori di area ecologica ma con riferimenti ancora troppo esigui nella letteratura giuridica, soprattutto italiana, anche se non mancano importanti eccezioni.

I servizi ecosistemici, in quanto strettamente connessi con la biodiversità, sono indispensabili per spiegare la ragioni per le quali il verde urbano deve essere tutelato e, in generale, perché occorra un "ripristino della natura".

Il rilievo di tale nozione nel regolamento NRL è provato, se ce ne fosse bisogno, dal fatto che essi vengono citati per ben venti volte in relazione ai vari tipi di ecosistemi.

Dato dunque che entro il 1° settembre 2026, secondo quanto prevede l'art. 16 del regolamento NRL, il nostro Paese dovrà proporre il suo piano nazionale di ripristino e dato che si dovrà, in ossequio all'art. 8, intervenire anche sugli ecosistemi urbani e conseguentemente sul verde urbano, credo possa essere importante soffermarsi sulle ragioni che spiegano perché il verde urbano deve essere protetto e tutelato.

Le domande a cui mi propongo, quindi, oggi di rispondere possono riassumersi nelle seguenti: che cosa sono i servizi ecosistemici? Perché sono importanti anche per il verde urbano? Quali sono gli obblighi discendenti dall'art. 8 in relazione al verde urbano?

Per rispondere a tali interrogativi dovrò in primo luogo brevemente soffermarmi sul concetto di ecosistema urbano, sulla sua pari dignità rispetto agli altri ecosistemi e accennerò all'evoluzione del concetto di "verde urbano" sia nel diritto internazionale che in quello europeo.

Infine, intendo soffermarmi sull'obbligatorietà del regolamento NRL e su come esso possa incidere sul diritto nazionale dell'ambiente.

2. LA “PARI DIGNITÀ” DELL’ECOSISTEMA URBANO RISPETTO AGLI ALTRI ECOSISTEMI

Una delle novità del regolamento NRL è quella di considerare l’ecosistema urbano alla pari degli altri ecosistemi.

Dal punto di vista quantitativo il regolamento NRL ci ricorda che gli ecosistemi urbani rappresentano più di un quinto della superficie dell’Unione europea (il 22%) e che quindi non sono marginali rispetto agli altri.

Sono, peraltro, proprio tali ecosistemi urbani quelli all’interno dei quali vive la gran parte della popolazione europea.

La città viene considerata dal NRL un ecosistema in cui interagiscono o, meglio, devono interagire, elementi artificiali e naturali.

Questi ultimi, secondo la definizione contenuta nell’art. 3 n. 1, costituiscono un «complesso dinamico di comunità di piante, animali e funghi e microorganismi e del loro ambiente non vivente che interagiscono formando un’unità funzionale; comprende vari tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie».

Il regolamento NRL inserisce gli ecosistemi urbani nel novero dei vari ecosistemi che dovranno essere ripristinati e che dovranno essere oggetto del piano nazionale di ripristino.

Essi sono inseriti a pieno titolo assieme agli altri quattro ecosistemi citati: gli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce (a cui si riferisce l’art. 4); gli ecosistemi marini (art. 5); gli ecosistemi agricoli (art. 11); gli ecosistemi forestali (art. 12).

Agli ecosistemi urbani si riferisce espressamente l’art. 8 del regolamento NRL.

Gli ecosistemi urbani vengono quindi inclusi dal regolamento a pieno titolo tra i vari ecosistemi e, potremmo dire, con “parità di dignità” non essendovi distinzioni tra di essi o tantomeno una sorta di scala gerarchica tra gli stessi.

È una novità rilevante se si considera che la Convenzione sulla diversità biologica (CBD) del 1992, lo *starting point* del diritto internazionale della biodiversità, non considerava gli ecosistemi urbani nella definizione di diversità biologica e neppure la direttiva habitat 92/43, tra i primi atti di diritto europeo sulla biodiversità, faceva ad essi alcun riferimento.

L’idea era quella della separazione: da una parte la natura, la biodiversità, gli animali, i parchi e, dall’altra, come cosa separata, le città.

Il regolamento NRL supera definitivamente questa logica di separazione – del resto è la natura che ospita le città – inserendo le città tra gli ecosistemi e disciplinando tali ecosistemi urbani con una serie di norme.

E infatti nel regolamento NRL agli ecosistemi urbani, oltre al menzionato art. 8, si riferiscono in particolare tre considerando (47, 48 e 49), una parte della norma sulle definizioni di centri urbani, piccole città, sobborghi etc.

(art. 3 nn. 16-21), una parte della norma sul contenuto dei piani di ripristino (art. 14, parr. 4 e 5) e l'allegato VII n. 31 del regolamento NRL.

Con il verde urbano e gli ecosistemi urbani, peraltro, oltre alle norme citate, dialogano anche altre disposizioni tra cui quelle sulla messa a dimora di tre miliardi di nuovi alberi (art. 13); quella sulla connettività naturale dei fiumi (basti pensare ai fiumi che attraversano le città: art. 9); quella sugli ecosistemi agricoli (basti pensare alle aree agricole cittadine: art. 11); quella sugli ecosistemi forestali (art. 12).

È evidente, infatti, che tutte le città siano “recettori” di tali norme sulla messa a dimora di alberi o sugli ecosistemi forestali e che le norme sui fiumi e gli ecosistemi agricoli si applichino rispettivamente a città attraversate da fiumi e/o con microproduzione agricola.

La cifra è sempre quella della interconnessione piena e costante tra tutti i vari tipi di ecosistemi e non potrebbe essere diversamente.

La pari dignità degli ecosistemi urbani viene espressa in modo nitido dal considerando 47 per il quale gli ecosistemi urbani non costituiscono un qualcosa di diverso rispetto agli altri ecosistemi.

È significativo l'uso dell'avverbio “come” all'interno del considerando: «gli ecosistemi urbani, come gli altri ecosistemi oggetto del presente regolamento, costituiscono habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti compresi gli impollinatori».

3. LA NOZIONE DI “VERDE URBANO”

Un secondo aspetto di novità del regolamento NRL è proprio la definizione di verde urbano. Si tenga presente che tale nozione nel nostro Paese non veniva definita con chiarezza nella disciplina statale ma solo in alcune leggi regionali.

Avere, dunque, una definizione di riferimento, peraltro diversa da quella di forestazione urbana, è senz'altro un ulteriore elemento di merito del regolamento NRL.

La definizione di verde urbano è contenuta nell'art. 3 n. 20 del regolamento NRL ed è descrittiva, laica. Ci dice cosa è il verde urbano, non a cosa serve.

Come vedremo, per capire a cosa serve dovremo approfondire la nozione di servizi ecosistemici.

Tornando alla definizione già nel considerando 47 si specifica che gli spazi verdi urbani comprendono, tra l'altro, boschi, parchi e giardini urbani, fattorie urbane, strade alberate, prati e siepi urbane.

L'espressione “tra l'altro” indica il fatto che si tratta di elenco solo esemplificativo.

L'art. 3 n. 20 è più preciso e sancisce che per “spazio verde urbano” si intende «la superficie totale di alberi, di boscaglie, di arbusti, di vegetazione erbacea permanente, di licheni e di muschi, di stagni e di corsi d'acqua, presente nelle città, nelle piccole città e nei sobborghi».

Si pensi ai boschi e alle superfici boscate periurbane, ai parchi e boschi urbani, ai piccoli spazi di quartiere, giardini e spazi verdi, alle alberature stradali delle piazze e dei viali, ai terreni agricoli, agli orti urbani, ai tetti verdi e alle scarpate o golene con presenze arboree.

A questa definizione si accompagna quella di “copertura della volta arborea urbana”. L'art. 3 n. 21 definisce quest'ultima come «la superficie totale di copertura arborea».

L'ecosistema urbano comprende dunque descrittivamente suoli, acque dolci e alberi.

Con tale definizione si porta a compimento un percorso che si è sviluppato sia a livello di diritto internazionale che di diritto europeo.

A livello internazionale il processo avviato con il programma Agenda 21 – adottato da più di 178 Paesi alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 – rappresenta un passaggio significativo nell'adozione da parte dei governi di obiettivi concreti legati alla conservazione delle risorse naturali e alla pianificazione urbana sostenibile.

Come si è ricordato, però, la CBD del 1992 non conosceva il concetto di ecosistema urbano e per trovare una menzione del ruolo delle città nella tutela della biodiversità occorre attendere la IX conferenza delle parti tenutasi a Bonn nel 2008.

Due anni dopo a Nagoya si invitarono gli Stati a integrare considerazioni legate alla biodiversità nell'approvazione di piani e progetti locali.

Nel 2014 si ribadì in un'ulteriore conferenza l'invito agli Stati di incorporare le considerazioni sulla biodiversità nella pianificazione urbana e periurbana e nella progettazione delle infrastrutture incluse le infrastrutture verdi.

Nel 2022 l'accordo Kunming-Montreal adottato dalla COP 15 del 2022 dedica alle città l'intero *target* 12.

In essa si propone l'obiettivo di «aumentare in modo significativo la superficie, la qualità e la connettività, l'accesso e i benefici degli spazi verdi e blu nelle aree urbane e densamente popolate in modo sostenibile, integrando la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità e garantendo una pianificazione urbana inclusiva della biodiversità, migliorando la biodiversità autoctona, la connettività e l'integrità ecologica, migliorando la salute e il benessere umano e la connessione con la natura e contribuendo a un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e alla fornitura di funzioni e servizi ecosistemici».

Si arriva poi all'Agenda 2030 del 2015 che dedica uno specifico obiettivo, il n. 11, al rendere le città e gli insediamenti umani, inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili (in particolare il *target* 11.7).

Assai rilevanti sono nel 2016 le Linee Guida sulle foreste urbane e periurbane della FAO.

Non si potrebbe concludere questa rapida rassegna di alcuni degli interventi normativi più importanti senza menzionare la Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (o Carta di Aalborg) che venne approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg, in Danimarca, nel 1994.

Si tratta di esempio di strumento volontario adottato da diverse amministrazioni per responsabilizzare le politiche verso la sostenibilità che individua dieci grandi temi chiave della sostenibilità, da tradursi in altrettanti obiettivi (gli Aalborg Commitments) per le politiche locali.

Tra questi, la diffusione del verde cittadino, viene riconosciuta tra gli indici principali di civiltà e di vivibilità delle realtà urbane: le città firmatarie della Carta di Aalborg riconoscono che il capitale di risorse naturali (atmosfera, suolo, acqua e foreste) è divenuto il fattore limitante del loro sviluppo economico e che pertanto è necessario investire in questo capitale, tutelarlo ed incrementarlo.

In definitiva, a livello internazionale si può osservare a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso un processo di crescente considerazione, da un lato, del ruolo delle città e delle autorità locali per il conseguimento degli obiettivi globali di protezione della biodiversità, dall'altro, dell'importanza di tutelare la biodiversità urbana in quanto fornitrice di servizi ecosistemici necessari per la salute e il benessere della popolazione cittadina.

A livello europeo il percorso che è culminato nell'approvazione del regolamento NRL nel 2024 inizia con una serie di comunicazioni della Commissione europea a cavallo del 2010, tra cui particolare rilievo assume quella sulle infrastrutture verdi del 2013.

È in essa, infatti, che l'attenzione verso il ruolo delle città nella protezione della biodiversità comincia ad emergere negli atti delle istituzioni europee.

In tale documento la dimensione urbana è presente fin dalla definizione di infrastrutture verdi che vengono definite come una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici che può essere situata in un contesto rurale e urbano.

A livello europeo occorre menzionare poi la *Strategia europea per la biodiversità al 2030* del 2020 che già si poneva l'obiettivo ambizioso di piantare almeno tre miliardi di alberi supplementari entro il 2030.

Il medesimo documento insieme alla *Nuova Strategia dell'UE per le foreste per il 2030* del 2021 dà molta importanza al tema delle infrastrutture verdi nelle aree urbane e periurbane anche perché «riducono l'inquinamento atmosferico, idrico e acustico, proteggono da inondazioni, siccità e ondate di calore e conservano il legame tra l'uomo e la natura».

In tali documenti la Commissione aveva già invitato le città europee più grandi a elaborare entro la fine del 2021 piani ambiziosi di inverdimento urbano che includano misure intese a creare in città boschi, parchi e giardini accessibili e ricchi di biodiversità, orti, tetti e pareti verdi, strade alberate, prati e siepi e che contribuiscano anche a migliorare i collegamenti tra gli spazi verdi, eliminare l'uso di pesticidi, limitare la falciatura eccessiva degli spazi verdi urbani e altre pratiche dannose per la biodiversità.

Per facilitare il lavoro delle città la commissione europea ha creato una piattaforma UE per il rinverdimento urbano (*Urban Nature Platform*) e ha attivato varie iniziative al riguardo (*Green Areas dell'European Climate Pact*).

4. IL SUPERAMENTO DELLA DIALETTICA NATURA INCONTAMINATA/EDIFICATO

Un terzo aspetto che emerge dal regolamento NRL dopo quello della parità di dignità degli ecosistemi urbani e della definizione di verde urbano è quello del definitivo passaggio dalla dialettica oppositiva tra verde urbano e costruito, tra naturale e artificiale, a una vera e propria osmosi tra di essi.

In passato, infatti, la città, il costruito, veniva considerata come un qualcosa di altro, di diverso, di opposto rispetto agli ecosistemi naturali che, al contrario, venivano considerati come la natura incontaminata da preservare.

Da ciò derivava che le misure ecologiche prefigurabili in ambito cittadino fossero di tipo negativo: si trattava di individuare alcune aree verdi e sottrarle allo sviluppo urbano al fine di mantenere delle vere e proprie "isole di natura" in un contesto antropizzato.

Il regolamento NRL, sulla scia di quanto era stato rilevato da numerosi atti di *soft law* ed evidenziato dalla più attenta dottrina, conferma, questa volta con il valore formale di un regolamento, che urbanizzazione e biodiversità non sono aspetti distanti o indipendenti ma sono fortemente interconnessi.

La biodiversità urbana dialoga con la biodiversità extraurbana e non potrebbe essere altrimenti in un sistema che è per definizione unitario e osmotico.

Si certifica così il venir meno della subalternità della natura rispetto all'edificato e viceversa e si sposa, invece, pienamente la logica dell'interconnessione.

Il concetto di verde urbano che era nato con l'illuminismo per assurgere dalla rivoluzione francese in poi al simbolo di apparente eguaglianza sociale

(nelle aree verdi il piccolo borghese e il proletario potevano liberamente passeggiare a fianco del possidente, dell'aristocratico, cosa che non sarebbe mai potuta accadere nei giardini della Reggia di Versailles) si è dunque evoluto nel tempo fino ad un approdo di natura vincolante.

Mentre i primi giardini pubblici nati nell'Ottocento sulla spinta di iniziative analoghe nel resto d'Europa (Inghilterra, Francia, Baviera) erano nati con l'obiettivo di fondare lo sviluppo di un'area urbana armonico e rispettoso soprattutto del decoro, negli anni si è passati da una concezione prettamente urbanistica e quantitativa delle aree verdi, compendio di arredo allo sviluppo edilizio, ad una visione che assegna loro un ruolo strategico per la sostenibilità ambientale.

Ma questo finora era contenuto in atti e dichiarazioni programmatiche oltre che nel diritto internazionale che per definizione ha per destinatari gli Stati.

Il verde urbano del regolamento NRL colloca su un diverso piano le "infrastrutture verdi" che oggi dialogano e sono interconnesse a pieno titolo con le "infrastrutture grigie" delle nostre città (strade, ponti, case, il capitale costruito).

Giardini, parchi, prati, fiumi, aree agricole, viali alberati entrano in connessione con il costruito, costituendo appunto un ecosistema urbano in cui le infrastrutture grigie dialogano con quelle verdi, abbracciando entrambe le dimensioni, naturale e artificiale, che compongono le città e tutto ciò è formalizzato in un regolamento.

Si ha, quindi, si potrebbe dire, una novazione della causa di tutela del verde urbano cristallizzata in un atto di *hard law*: dal decoro, dall'estetica alla funzione e dalla *soft law* all'*hard law*.

5. L'ART. 8 E GLI INTERROGATIVI SUI DIVIETI E GLI OBBLIGHI POSITIVI RISPETTO AL VERDE URBANO

La norma centrale del regolamento NRL sul verde urbano è certamente l'art. 8.

Leggendolo velocemente si potrebbe ritenere che il regolamento NRL stabilisca obblighi netti, chiari, precisi e con scadenze altrettanto chiare e con la forza normativa propria dei regolamenti. Ma a ben vedere, se lo si esamina nel dettaglio, numerosi sono gli interrogativi che si pongono al riguardo.

La norma dispone testualmente al par. 1 che «entro il 31 dicembre 2030 gli Stati membri provvedono affinché non si registri alcuna perdita netta della superficie nazionale totale degli spazi verdi (...)».

La disposizione sembra chiara nel disporre un divieto assoluto; il par. 1 contiene quelli che potrebbero essere definiti come gli obblighi negativi relativi sia al verde urbano che alla copertura della volta arborea.

In esso si sancisce che sino al 31 dicembre 2030 l'obbligo è di tipo negativo: l'imperativo per gli Stati è quello di "non" perdere spazio verde, di "non" perdere superficie arborea.

Si tratta di un vero e proprio divieto di ridurre tali spazi: «gli Stati provvedono perché non si registri alcuna perdita netta» dell'uno e dell'altra.

Con riferimento all'obbligo negativo lo stesso par. 1 nell'ultimo periodo evidenzia un'eccezione che si può così riassumere: se in una città c'è già tanto verde urbano (più del 45%) e ci sono già tanti alberi (copertura arborea superiore al 10%) in questo caso si può diminuire il verde dal momento che non vige il divieto di perdita netta.

La regola generale è comunque che quello che c'è di verde, di copertura arborea, deve rimanere... E già qui nasce un primo interrogativo su cosa si intenda per superficie nazionale totale.

Chi la misura? Quant'è ad oggi? E soprattutto se il dato quantitativo è relativo all'intero territorio nazionale si può ritenere che in una città si possa diminuire il verde urbano contando sulla compensazione di un'altra città più virtuosa che invece lo aumenti?

Il diavolo sta nei dettagli e sono numerosi i casi di disposizioni europee che potrebbero essere aggirate a livello nazionale contando sulla cattiva redazione della norma a livello europeo (si pensi ai divieti di piatti di plastica monouso stabilito dalla direttiva 904/2019 sulla plastica monouso o al contenuto minimo di riciclato nei contenitori per liquidi alimentari ribadito di recente dal regolamento c.d. packaging n. 40/2025).

L'art. 8 stabilisce poi una scadenza, a cavallo tra 2030 e 2031, che segna, si potrebbe dire, il passaggio da un approccio negativo a un approccio positivo: si passa dal par. 1 ai parr. 2 e 3. I parr. 2 e 3 contengono, infatti, gli obblighi positivi rispettivamente riferiti al verde pubblico e alla copertura della volta arborea urbana. Il par. 2 riguarda l'obbligo positivo riferito al verde pubblico e il par. 3 riguarda l'obbligo positivo riferito alla copertura della volta arborea.

Dal 1° gennaio 2031 l'obbligo diventa di tipo positivo: gli Stati hanno l'obbligo di aumentare gli spazi urbani e la volta arborea fino a un livello ritenuto soddisfacente.

Quello che c'è di verde deve aumentare... gli strumenti urbanistici non potranno quindi più limitarsi alla sola conservazione degli spazi verdi ma devono ripristinare gli ecosistemi urbani.

Con riferimento all'obbligo positivo si prevede che tale aumento di verde urbano vada misurato ogni sei anni a partire dal 1° gennaio 2031 fino al raggiungimento del livello soddisfacente.

E nasce il secondo interrogativo che è quello relativo al tema della conformazione: come si vede, infatti, il punto di arrivo di entrambe le norme è

costituito dal “livello soddisfacente” una volta conseguito il quale l’obbligo positivo di ripristino si arresta.

Ma qual è tale livello? Chi lo definisce? Sulla base di quali parametri? Entro quanto tempo deve essere definito?

A queste domande risponde l’art. 14, par. 5, del regolamento NRL.

Sono gli Stati membri a dover fissare tale livello e dovranno farlo «mediante un processo e una valutazione aperti ed efficaci basati sulle evidenze scientifiche più recenti». Si apre così la voragine della discrezionalità.

È dunque il connubio tra politica e scienza, di cui ci si è occupati in altra occasione, che dovrà essere applicato anche agli spazi verdi (lett. d) e alla copertura arborea (lett. e) per definire questo “livello soddisfacente”.

In vari punti dei considerando del resto emerge il continuo riferimento ai dati tecnico-scientifici da parte del NRL. È chiaro che si tratta di una norma che si presta a un’attuazione al ribasso dal momento che i concetti giuridici indeterminati in essa contenuti si prestano a tale tipo di esecuzione. Ed ecco perché sembra rilevante capire il perché, le ragioni per cui occorre tutelare il verde pubblico altrimenti è facile prevedere che l’attuazione non potrà che essere al ribasso. E, a questo proposito, appare importante la considerazione dei servizi ecosistemici.

6. I SERVIZI ECOSISTEMICI NELL’ECOSISTEMA URBANO E I LORO CONTENUTI

Non è certo un caso che il regolamento NRL evidenzi la stretta connessione tra ecosistemi urbani e servizi ecosistemici.

Nel considerando 47 si afferma che gli ecosistemi urbani «forniscono inoltre molti altri servizi ecosistemici essenziali tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, ad esempio per le inondazioni e gli effetti da isole di calore urbano, il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell’acqua e dell’aria, nonché la mitigazione e l’adattamento ai cambiamenti climatici».

Ma cosa sono i servizi ecosistemici?

Direttamente o indirettamente, l’essere umano dipende dalla natura per il soddisfacimento di tutti i suoi bisogni. Non solo di quelli fisiologici di base, quali respirare, bere e mangiare, ma anche di quelli, magari meno essenziali ma altrettanto vitali per la qualità della vita moderna, quali lo svago, il movimento fisico all’aria aperta, l’equilibrio psico-fisico.

Questi e molti altri sono i “servizi” che la natura ci offre attraverso processi bio-fisici che da millenni regolano gli equilibri della vita sulla terra, e di cui però spesso poco ci accorgiamo anche perché ci vengono forniti gratuitamen-

te. In base al detto popolare per cui “ciò che non vale, non costa” siamo portati a non valorizzarli sufficientemente.

Numerosi sono i tentativi in corso di dare ad essi una valutazione economica proprio per evidenziarne la presenza.

La teoria dei servizi ambientali (o *ecosystem services* nella letteratura internazionale) si è sviluppata negli ultimi decenni all’interno della corrente dell’economia ecologica e raccoglie i contributi di ecologi, sociologi ed economisti che hanno elaborato teorie e tecniche per l’analisi e la valutazione (anche economica) dei molteplici beni e servizi forniti dagli ecosistemi naturali appunto “gratuitamente” alla società.

I “servizi ecosistemici” talora denominati come servizi ambientali o ecologici, vengono definiti dal regolamento sulla “finanza sostenibile” (o regolamento “tassonomia” 852/2020), come «i contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi».

L’idea di fondo è che la natura svolge silenziosamente una serie di servizi essenziali per il mantenimento dell’equilibrio ecologico degli ecosistemi e, quindi, per la sopravvivenza stessa dei relativi viventi, incluso l’uomo.

Tali servizi, quindi, hanno un valore economico incommensurabile – si parla a tal fine di “capitale naturale” – giacché la loro “erogazione” consente lo svolgimento anche delle stesse attività antropiche.

I servizi ecosistemici sono stati classificati in vario modo.

Il programma di ricerca pluriennale finanziato dalle Nazioni Unite “Millennium Ecosystem Assessment”, ad esempio, distingue quattro categorie di servizi ecosistemici: 1) supporto alla vita (come ciclo dei nutrienti, formazione del suolo e produzione primaria); 2) approvvigionamento (come la produzione di cibo, acqua potabile, materiali o combustibile); 3) regolazione (come regolazione del clima e delle maree, depurazione dell’acqua, impollinazione e controllo delle infestazioni); 4) valori culturali (fra cui quelli estetici, spirituali, educativi e ricreativi).

La natura, la biodiversità, che fornisce tali servizi ecosistemici non è solo quella fuori dalle città. I servizi ecosistemici vengono resi anche dalla natura che è nelle città: si parla non a caso nella dottrina straniera di “servizi ecosistemici urbani” (Gomez, 2015).

Anzi dato che i servizi ecosistemici sono stati definiti come i benefici che la natura produce per l’uomo, dato che nelle città vivono la gran parte delle persone, quelli forniti dal verde urbano sono particolarmente rilevanti.

Le persone che vivono negli ecosistemi urbani sono, infatti, i principali fruitori dei servizi ecosistemici ovvero di quelle utilità che ecosistemi ricchi di biodiversità possono apportare alla salute e al benessere umano.

Si noti che per quanto urbanizzata la natura in città è comunque sede di quei processi ecologici che più la contraddistinguono e che – oltretutto – la sostengono: anche se su piccola scala, un giardino, un parco, o anche una semplice aiuola riproducono i processi base del mondo naturale quali fotosintesi, cicli biogeochimici, etc.

Le funzioni svolte dal verde urbano sono molteplici.

Innanzitutto, vi è la termoregolazione e la mitigazione del fenomeno delle isole di calore dei centri urbani. Molti studi sono stati condotti all'estero, soprattutto negli Stati Uniti, per misurare l'effetto di "climatizzatore naturale" esercitato dagli alberi in città. Altri studi hanno inoltre calcolato che le temperature dell'aria al di sotto delle chiome di piccoli gruppi di alberi sono di circa 1° più basse di quelle misurate nell'area circostante. La riduzione della temperatura atmosferica ha effetti positivi sulla qualità dell'aria perché l'emissione/formazione di molti inquinanti e precursori di ozono dipendono proprio dalla temperatura.

La presenza di verde in città contribuisce, quindi, a regolare il microclima regimando i picchi termici estivi con una sorta di effetto di "condizionamento" naturale dell'aria e questo sarà tanto più importante nei prossimi anni in cui è facile prevedere che si accentueranno le ondate di calore.

A questo si aggiunge che il verde urbano, sempre in tema di contrasto ai cambiamenti climatici, aiuta anche nella funzione dello stoccaggio del carbonio.

Una seconda funzione è quella della cattura di inquinanti atmosferici.

Numerosi sono gli studi che comprovano le interazioni e i benefici della componente arborea delle città. Gli alberi rimuovono enormi quantità di inquinanti e influiscono sulla qualità dell'aria locale in maniera sia diretta che indiretta alterando l'atmosfera circostante.

Una terza importante funzione riguarda il miglioramento della risposta idrologica del territorio urbanizzato riducendo il deflusso idrico superficiale in caso delle sempre più frequenti bombe d'acqua (si pensi ai sistemi di drenaggio sostenibile).

Il verde può fornire un importante effetto di protezione e di tutela del territorio in aree degradate o sensibili (argini di fiumi, scarpate, zone con pericolo di frana, ecc.), e viceversa la sua rimozione può in certi casi produrre effetti sensibili di degrado e dissesto territoriale (si pensi anche all'azione filtro e di protezione dei corpi idrici prevista dalla normativa vigente).

Una quarta funzione attiene al benessere dei cittadini.

La presenza di parchi, giardini, viali e piazze alberate o comunque dotate di arredo verde, consente di soddisfare un'importante esigenza ricreativa e sociale, rendendo la città più vivibile e a dimensione degli uomini e delle famiglie.

In certe aree urbane, in particolare vicino agli ospedali, la presenza del verde contribuisce alla creazione di un ambiente che può favorire la convalescenza dei degenti.

Anche la funzione estetico-architettonica è rilevante, considerato che la presenza del verde migliora decisamente il paesaggio urbano e rende più gradevole la permanenza in città. Così come lo svolgimento dell'attività fisica all'aperto, con contributi positivi alla tutela della salute (svago e benessere psico-fisico).

La rigenerazione mentale è fondamentale soprattutto oggi in un contesto in cui i ragazzi sono abituati all'uso pressoché continuo di dispositivi elettronici.

La natura, il verde e lo sport costituiranno forse, nell'era dell'intelligenza artificiale, delle vere e proprie ancore di salvezza.

Una quinta funzione è quella culturale e didattica.

La presenza del verde costituisce un elemento di grande importanza sia dal punto di vista culturale, favorendo la conoscenza e il rispetto dell'ambiente presso i cittadini attraverso l'esperienza diretta della natura, che didattica (in particolare del verde scolastico) per le nuove generazioni. Inoltre i parchi e i giardini storici, così come gli esemplari vegetali di maggiore età o dimensione, costituiscono dei veri e propri monumenti naturali, testimoni della storia e simboli dell'identità dei luoghi.

Una sesta funzione attiene alla biodiversità.

È fondamentale la connessione della città con le aree interne per quel che riguarda la biodiversità.

Le aree verdi costituiscono *habitat* importanti e preziose nicchie ecologiche per la tutela della biodiversità in città.

La sopravvivenza di molte specie vegetali e animali dipende infatti proprio dalla presenza di zone naturali, anche di piccole dimensioni, dove poter trovare le condizioni ecologiche necessarie all'espletamento delle loro funzioni biologiche vitali.

Tale funzione ecologica – mantenimento degli *habitat* e dei processi biologici, tutela della biodiversità – a sua volta costituisce la base per i servizi ambientali prima descritti.

Per assicurare le funzioni ecologiche, le aree verdi necessitano di caratteristiche specifiche, da predisporre sia nella fase progettuale che in quella gestionale.

Una settima funzione riguarda infine la realizzazione di microproduzioni alimentari.

Si consideri che nelle aree urbane e periurbane è presente circa il 3% delle aziende agricole italiane che gestiscono il 3,4% della superficie agricola nazionale utilizzabile.

Un'ultima funzione riguarda il fatto che il verde urbano contribuisce anche alla mitigazione del rumore.

La considerazione dei servizi ecosistemici urbani sarà, dunque, molto importante per evitare un'attuazione al ribasso degli obblighi che il regolamento NRL impone; attuare il regolamento NRL "conviene" non tanto perché ce lo impone il diritto europeo, quanto piuttosto perché è oggettivamente utile per coloro che vivono nelle città e per la natura in generale.

E questo dovrà essere tenuto presente soprattutto nella fase dell'attuazione degli obblighi positivi, quando si tratterà di adottare politiche per "aumentare" il verde urbano fino ad un livello "soddisfacente".

Per quanto eterogeneo il bagaglio conoscitivo, i dati raccolti e le esperienze maturate in Italia e nel mondo nell'ambito del verde urbano costituiscono, dunque, un patrimonio importante da capitalizzare per la costruzione di nuovi scenari e politiche del verde.

Manca tuttavia ancora in tale bagaglio di conoscenze, dati ed esperienze acquisiti a livello nazionale, uno strumento – analitico, metodologico, gestionale – volto a valutare nel particolare le varie funzioni del verde e i suoi risvolti per la qualità sociale, ecologica ed economica delle città.

Ci si è finora concentrati sul misurare quanto verde c'è in città, di quale tipologia e quanto ne è disponibile per abitante.

Queste informazioni sono utili a verificare la dotazione di verde delle città, a garantire rispetto degli standard urbanistici richiesti dalla normativa nazionale, ma poco ci dicono sul reale senso di questo "capitale naturale" per la sostenibilità urbana, sui benefici per l'equilibrio ecologico, lo sviluppo socio-culturale e la vivacità economica delle città.

E poco ci aiuteranno quando si tratterà di aumentare il verde urbano.

Occorre quindi passare da una valutazione meramente quantitativa del verde urbano come componente "passiva" del tessuto urbanistico ad una lettura più integrata (qualitativa e quantitativa) di tutti quei flussi di servizi e funzioni che esso produce e capire cosa questi significhino in termini di "ricchezza" materiale o immateriale, diretta o indiretta per la sostenibilità e la qualità della vita.

Quando si dice che le aree verdi svolgono importanti funzioni per la qualità della vita e dell'ambiente lo si fa quasi dando per scontato e per acquisito quello che invece forse più occorre sapere: cosa significa, che valore ha il verde urbano al di là dei parametri urbanistici e degli "standard" architettonici (spesso peraltro elusi) che la legge impone di rispettare.

7. LA RILETTURA DEL DIRITTO NAZIONALE DEL VERDE URBANO ALLA LUCE DELLA NRL

Il regolamento NRL andrà inevitabilmente a incidere sulla legislazione sia di livello nazionale che di livello regionale e sugli atti amministrativi tuttora vigenti in tema di verde urbano.

A livello nazionale, ad esempio, sono ormai dodici anni che nel nostro ordinamento è in vigore la legge n. 10/2013 recante “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”. Tale legge ha rappresentato nel nostro Paese il punto di partenza per rilanciare il fondamentale ruolo svolto dagli spazi verdi urbani.

In questa legge sono affrontati molteplici aspetti come quello dell’obbligo per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti di porre a dimora un albero per ogni neonato e di realizzare un bilancio arboreo a fine mandato; di istituire un comitato per lo sviluppo del verde pubblico presso il Ministero dell’ambiente; di salvaguardare e gestire le dotazioni territoriali di standard previste nell’ambito degli strumenti urbanistici attuativi del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444.

In tale legge si prevede la possibilità di sponsorizzazione delle aree verdi e la promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani nell’ottica del miglioramento ambientale e della sensibilizzazione della cittadinanza.

La legge n. 10/2013 ha negli anni sicuramente contribuito a diffondere nel paese e presso le amministrazioni locali una maggiore sensibilità verso i temi del verde e dei suoi benefici per le comunità urbane.

Sulla base di essa si sono realizzate a cura del Comitato nazionale per lo sviluppo del verde pubblico, istituito dalla succitata legge, nel 2017 le *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile* e nel 2018 la *Strategia nazionale del verde urbano*.

Si tratta di atti che raccolgono una serie di contributi tecnici e definiscono criteri base per guidare le politiche di forestazione urbana del paese.

Esse già da tempo sposavano una nuova prospettiva del verde urbano che mette al centro delle azioni i seguenti obiettivi strategici: la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici; la resilienza ai cambiamenti climatici; il miglioramento del benessere e della qualità della vita dei cittadini.

Ma di fatto, come dimostrano vari report che si sono succeduti nel tempo, né la legge del 2013 né gli atti che sulla base di essa sono stati adottati hanno mai ricevuto una piena attuazione.

Il regolamento NRL potrebbe, quindi, costituire l’occasione per rilanciarne l’applicazione. E accanto a ciò potranno essere rilette il d.lgs. 34/2018 (testo unico forestale), la legge 131/2025 sulla montagna e i (poco) numerosi piani del verde o i regolamenti e tutti i piani urbanistici che si occupano di verde urbano. Tutti andranno rilette alla luce del regolamento NRL.

Del resto negli ultimi anni il PNRR aveva fatto sì può dire da apripista al riguardo occupandosi esplicitamente di verde urbano come parte della sua strategia per la rivoluzione verde e la transizione ecologica.

Una delle misure previste nella Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 4 (Investimento 3.1) riguarda proprio la protezione, valorizzazione e aumento delle aree verdi in città e nelle aree periurbane. L'obiettivo è migliorare la qualità dell'aria, la biodiversità, la resilienza climatica e la qualità della vita dei cittadini attraverso la creazione e riqualificazione di spazi verdi.

In linea con tale specifica missione del PNRR il tema del verde urbano rappresenta quindi oggi uno snodo cruciale nel rapporto tra diritto urbanistico nazionale e diritto ambientale europeo.

L'entrata in vigore del regolamento NRL impone poi una rilettura critica degli strumenti urbanistici tradizionali, primo fra tutti il D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, che ancora oggi costituisce il riferimento normativo fondamentale in materia di standard urbanistici.

Il confronto tra questi due modelli normativi mette in luce una profonda differenza che incide direttamente sul modo di concepire e governare il verde urbano.

Nel D.M. 1444/1968 il verde urbano è considerato esclusivamente come standard urbanistico quantitativo. L'art. 3 del decreto prevede, per gli insediamenti residenziali, una dotazione minima inderogabile di 18 metri quadrati per abitante di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, di cui almeno 9 metri quadrati destinati a spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e per lo sport.

Il verde urbano rientra dunque nella categoria degli “spazi per attività collettive” ed è concepito come servizio alla popolazione insediata, funzionale all'equilibrio insediativo e alla vivibilità urbana. Questa impostazione riflette una logica tipicamente urbanistico-edilizia, fondata su parametri metrici e su una funzione compensativa dell'edificazione.

Il verde assume rilevanza giuridica in tale D.M. in quanto superficie, non in quanto ecosistema.

Il decreto non distingue tra verde ornamentale e verde ecologicamente funzionale, non considera la qualità biologica delle aree verdi né la loro continuità ecologica e non introduce obblighi di tutela o mantenimento delle funzioni ambientali nel tempo.

Una volta rispettato lo standard quantitativo, la dimensione ecologica del verde risulta giuridicamente irrilevante.

Il regolamento NRL si colloca, come abbiamo visto, su un piano radicalmente diverso.

Il verde urbano viene qualificato come “infrastruttura ecologica” essenziale per il ripristino delle funzioni ecosistemiche, quali la regolazione climatica, la gestione delle acque, la tutela della biodiversità e la salute umana.

Il passaggio è di particolare rilievo giuridico: il verde urbano non è più una dotazione minima di servizio, ma un bene funzionale vincolato, la cui perdita non è ammessa se non a fronte di un ripristino ecologicamente equivalente.

La valutazione non è più solo quantitativa, ma anche qualitativa e funzionale, fondata sui servizi ecosistemici effettivamente resi alla collettività.

Ne deriva una significativa riduzione della discrezionalità pianificatoria, in quanto le scelte urbanistiche devono risultare compatibili con obiettivi ecologici misurabili e di lungo periodo.

Il confronto tra D.M. 1444/1968 e Nature Restoration Law evidenzia dunque una tensione strutturale.

Il primo è espressione di un modello di urbanistica del Novecento, centrato sul controllo dell’espansione edilizia e sulla distribuzione di servizi minimi; la seconda introduce una logica di pianificazione ecosistemica, di conformazione orientata alla restaurazione e al mantenimento delle funzioni ambientali nel tempo.

In questa prospettiva, il verde urbano diventa uno strumento di attuazione di obblighi europei e un presidio di tutela delle generazioni future.

Il regolamento NRL non impone quindi una riforma formale degli strumenti urbanistici italiani, ma ne sollecita una trasformazione sostanziale.

Il superamento del modello puramente quantitativo del D.M. 1444/1968 appare ormai necessario per garantire la conformità dell’urbanistica nazionale agli obblighi europei di restaurazione della natura, segnando il passaggio dal verde come standard al verde come infrastruttura giuridica ed ecologica.

In ogni caso in quanto regolamento europeo e quindi direttamente applicabile, il regolamento NRL diventerà un punto di riferimento per rileggere tutta la normativa urbanistica nazionale e gli atti amministrativi che ne costituiscono attuazione, oltre che quelli specifici sul verde urbano.

8. CONCLUSIONI: PER EVITARE IL DIRITTO SOLO PROCLAMATO

In conclusione, visto che la natura, la biodiversità, fornisce utilità sia fuori dalle città che dentro le stesse e visto che gli ecosistemi urbani forniscono, al pari degli altri ecosistemi, servizi ecosistemici essenziali, l’aumento del verde urbano costituisce un parametro importante per misurare la capacità di produrre tali servizi essenziali.

Il regolamento NRL impone chiaramente il cambio di paradigma da un’urbanistica quantitativa a una *ecologically based land Use Planning*.

Non più il “quanto”, i metri quadri, gli ettari, ma il “come”, quale tipo di verde e tale “come” dipende dal perché ossia dai servizi ecosistemici.

Occorrerà rileggere in questa nuova ottica, che non è più di tipo volontario ma *mandatory*, tutta la legislazione, nazionale e regionale, e i vari piani e atti amministrativi generali che ad esso si riferiscono.

Si porrà quindi, in particolare, in sede di adozione del piano nazionale di ripristino, evitando le perdite di verde urbano o aumentandone la quantità, il tema di individuare il modo migliore, il “come”, di tutelare e valorizzare tali servizi ecosistemici.

E non solo il “quanto”.

La logica non potrà essere solo di tipo quantitativo, più metri quadri di verde, ma qualitativo pensando a come si possa aumentare il verde massimizzando i servizi ecosistemici che può rendere.

In un quadro di diritto interno ancora incompleto in relazione ad essi, pur nella vigenza della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., che peraltro menzionano espressamente la biodiversità nel lessico costituzionale, la consapevolezza di cosa sono i servizi ecosistemici e che “convenga” preservarli potrà senz’altro aiutare i redattori del piano nazionale di ripristino.

La sua redazione non dovrà limitarsi ad un adempimento formale, di tipo quantitativo, ma cogliere l’occasione per migliorare il benessere delle persone.

Si tratterà anche in questo caso di passare dal piano del diritto proclamato a quello del diritto attuato tenendo presente che proteggere il verde urbano, migliorarlo, aumentarlo non costituisce solo l’adempimento di un obbligo, magari percepito come fastidio, ma “conviene” a tutti noi.

Le leggi ci sono, più che adottarne di nuove occorre piuttosto attuarle con saggezza e, soprattutto, utilizzare quello che la letteratura anglosassone chiama “cathedral thinking” che si riferisce al fatto che i costruttori di cattedrali nel medioevo sapevano di iniziare un qualcosa di cui non avrebbero visto la fine.

Ecco perché chi si dovrà occupare del piano di ripristino lo dovrà fare con convinzione e passione e, perché no, anche con coraggio, il coraggio di fare di più di quello che ci viene formalmente imposto e che invece ci viene richiesto dal dovere di far stare bene le persone di oggi e di domani.

Prendersi cura della natura, insomma, conviene a tutti!

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

APELLI M. (2015): *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in «RQDA», 2.

BROCCA M. (2023): *Nuove interazioni tra “città” e “ambiente”: i boschi urbani*, in «Soc. e dir.», 15, p. 212.

- CAFAGNO M., CAVALIERI G. (2025): *Servizi ecosistemici e tutela dell'ambiente*, Mimesis.
- CALABRÒ M., DE BIASE C. (2021): *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post pandemico*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, 1, p. 111 ss.
- DE NAPOLI R. (2025): *Servizi ecosistemici e rigenerazione urbana: il ruolo degli accordi amministrativi nella governance locale*, in «RQDA», 2.
- DE LEONARDIS F. (2025): *Il regolamento Nature Restoration Law come leva di trasformazione sistemica*, in S. MASINI (a cura di) *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, Cacucci, p. 3 ss.
- ERRICO M.F. (2024): *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e di verde urbano*, in «Riv.giur.edilizia», 4, p. 301 ss.
- FERRINI F. (2017): *Greening the city. La scelta delle specie*, in «Ri-Vista. Research for Landscape Architecture», 15 (1), p. 60 ss.
- FERRUCCI N. (2021): *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in «Dir. agroalimentare», 2.
- GALLARATI F. (2023): *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, in «Riv.giur.amb.», p. 85 ss.
- GIOMI V. (2024): *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione*, in «Riv.giur.amb.», p. 787.
- MARI G. (2018): *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in «Riv. giur.edilizia», 1, p. 39.
- OLIVETTI M.L. (2024): *La foresta civile. Un breviario per i boschi urbani contemporanei*, Melfi.
- PIRAS P. (2023): *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in «Riv.quadr.dir.amb.», 2, p. 143 ss.
- PROFETA G. (2025): *Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo nazionale e quelli regionali*, in *Istituzioni del federalismo*.

PAOLO URBANI¹

Proprietà privata e interesse pubblico nelle politiche del verde. Un nodo da sciogliere

¹ Università La Sapienza - Roma

1. L'attuazione delle finalità del *Regolamento Europeo sul ripristino della natura ed il verde urbano* 2024 trovano già un parziale attuazione nella legge 10 del 2013 *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani* ove si prevedono vari obiettivi connessi alla fissazione di *criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni* cui si riconnette la creazione del *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico*, cui segue la previsione da parte dei comuni di un *Piano del Verde* da inserire nel processo di pianificazione dello strumento urbanistico comunale.

Al di là dell'attuazione di tali previsioni – spesso inattuata a livello locale – il tema qui trattato è legato al rapporto tra poteri conformativi attribuiti al piano urbanistico e tutela della proprietà immobiliare.

La compressione della proprietà privata sotto il profilo del mancato rispetto dell'esistenza del *valore d'uso e del valore di scambio* del bene immobile – come parametro del passaggio da conformativo a espropriativo – non è mai stata affrontata dal legislatore al fine di legittimare gli effetti che le previsioni a *verde urbano* assumono sulle aree private. Ne discende che le categorie del verde in Italia manifestano diverse fisionomie: dal verde agricolo, a verde privato, a verde pubblico, ove solo per la prima ne è prevista normativamente il carattere conformativo della previsione urbanistica.

Ne consegue che solo la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato) dopo un lungo percorso è giunta ad affermare che il verde privato ma soprattutto il verde pubblico “attrezzato” non costituiscono vincoli espropriativi ma conformativi, nella misura in cui viene confermato il legame con l'interesse pubblico a vantaggio della collettività insediata.

Giova, sul punto, ricordare alcune massime che hanno affrontato il conflitto tra interessi privati e interesse pubblico in merito alla particolare natura

del vincolo a verde pubblico che tuttavia si pone in un difficile equilibrio tra natura conformativa o espropriativa del vincolo de quo.

2. Il CdS (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017 n. 821; 28 settembre 2016 n. 4022; 9 dicembre 2015 n. 5582), ha costantemente affermato che «la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dal P.R.G. ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico».

Ancora più recentemente «La destinazione a verde pubblico attrezzato non comporta l'imposizione di un vincolo espropriativo, bensì di un vincolo conformativo, funzionale all'interesse pubblico conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale»¹.

In questo senso di recente la Cassazione civile, sez. I, Ord. 8 novembre 2024, n. 28808 ha confermato questo orientamento affermando che «La destinazione a verde pubblico è di regola vincolo conformativo. Può rivelarsi, solo in via eccezionale, come vincolo preordinato all'esproprio (...) al concorrere di tutti i seguenti presupposti: a) che si traduca in un'imposizione a titolo particolare incidente su beni determinati al precipuo fine della precisa e puntuale localizzazione di un intervento edilizio che, per natura e scopo, sia d'esclusiva appropriazione e fruizione collettiva; b) che la relativa realizzazione risulti incompatibile con la proprietà privata e, perciò, presupponga ineluttabilmente, per il suo compimento, l'espropriazione del bene; c) che l'imposizione determini l'inedificabilità del bene colpito e, dunque, lo svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul suo godimento, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero da diminuirne in modo significativo il valore di scambio».

A conferma di questo orientamento (Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 25 agosto 2025, n. 675) è stato ribadito:

«La destinazione urbanistica di verde pubblico attrezzato impressa ad un terreno di proprietà privata costituisce un vincolo di natura espropriativa, consentendo la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica».

Come si evince da tale giurisprudenza, la scelta discrezionale dell'amministrazione dev'essere adeguatamente motivata rispetto il contenuto del vincolo

¹ Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6408.

a verde pubblico che, non a caso, viene definito “attrezzato” lasciando quindi al privato la possibilità di confermarne il “valore d’uso” utilizzando il bene – sempre nell’ambito della soddisfazione dell’interesse pubblico – anche per attività sportive private ma sempre aperte all’esigenze della collettività insediata.

La questione in breve, anche in base alla giurisprudenza comunitaria, ripropone il concetto di contenuto minimo del diritto di proprietà il cui svuotamento ne impone il carattere espropriativo.

3. La mancata codificazione degli effetti di tali misure sulla proprietà immobiliare e l’assenza di una definizione giuridica del verde “urbanistico” – al di là della sua qualificazione come standard ai sensi del DM 1444 del 1968 – rende incerta l’azione dei comuni che molto spesso non procedono in direzione della salvaguardia delle aree a verde pubblico, pena il conflitto con gli interessi privati avanti il giudice amministrativo, ma anche di possibile perdita di consenso politico, adottando modalità di compensazione del vincolo a verde pubblico riconoscendo alla proprietà vincolata diritti edificatori da spendere altrove (vedi il caso di Roma).

Il che è in aperta contraddizione con le filosofie della riduzione del consumo di suolo e della garanzia di aree inedificate destinate alla conservazione del verde. In assenza del nodo da sciogliere, sia il Regolamento comunitario, (come alcune previsioni della legge 10 del 2013 richiamate), rischiano di comprometterne l’attuazione.

MARIO MAURO¹

Brevi considerazioni sul contributo dell'attività agricola a favore del verde urbano

¹ Università degli Studi di Firenze

I. IL PROBLEMA: LA DEFINIZIONE DEGLI STRUMENTI LEGISLATIVI CHE CONSENTONO ALL'IMPRENDITORE AGRICOLO DI PRENDERSI CURA DEL VERDE URBANO

All'interno della comunità scientifica è in corso un ampio dibattito circa la qualificazione giuridica del verde urbano e, in particolare, la possibilità di ricondurne le attività di cura e gestione nell'ambito dell'agricoltura. Come emerge dai contributi che hanno affrontato il tema¹, si tratta di una questione che si presenta di particolare complessità, tale da coinvolgere una pluralità di profili che attengono, da un lato, al rapporto tra funzione del bene e modalità di gestione e, dall'altro, alla definizione del perimetro oggettivo dell'attività agricola la quale, ferma la sua destinazione produttiva, può anche contribu-

¹ Provando a definire alcune coordinate e riferimenti bibliografici essenziali, in un contesto in cui diversi sono gli indici normativi dai quali evincere che l'agricoltura sta sempre di più ampliando i propri confini toccando ogni aspetto che riguarda il ciclo della vita (F. ALBISINNI, *Impresa agricola e ciclo della vita: finalità risalenti e nuove responsabilità*, in *Focus Georgofili*, consultabile su <https://www.georgofili.it/Media?c=cc1fd1c0-ec83-4017-84d0-28f8dbe6f3e2>), F. ADORNATO, *Agricoltura multideale e rigenerazione urbana: il bosco in città*, in «Przegląd Prawa Rolnego», 2025, p. 65 riconduce le attività di gestione del verde urbano all'agricoltura valorizzando la previsione dell'art. 2135 c.c. che pone al centro della definizione di imprenditore agricolo la cura e lo sviluppo del ciclo biologico, mentre N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in «Dir. agroalim.», 2021, p. 247 esclude che si possa trattare di attività agricola, avendo questa una vocazione essenzialmente produttiva, incompatibile con le finalità collettive che è chiamato ad assolvere il verde urbano; S. CARMIGNANI, *PNRR e tutela della agrobiodiversità. L'esperienza dei giardini storici*, in «Dir. agroalim.», 2023, p. 285, invece, guarda ai due profili in un'ottica di reciproca integrazione. In argomento, v. anche M.F. ERRI-CO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, in «Riv. giur. ed.», 2024, p. 301 ss.

ire all'erogazione di beni e servizi di carattere collettivo. Quest'ultimo rilievo estende ulteriormente i confini del dibattito, investendo altresì il delicato equilibrio tra intervento pubblico e iniziativa privata nella gestione degli spazi verdi urbani, ponendo interrogativi in ordine alla ripartizione delle competenze, agli strumenti giuridici utilizzabili e alle finalità perseguite, anche alla luce delle crescenti istanze di sostenibilità ambientale, tutela della biodiversità e benessere collettivo.

Senza entrare nel merito del dibattito, questo però costituisce l'occasione per soffermarsi sugli strumenti che, allo stato attuale, potrebbero consentire agli agricoltori di potersi prendere cura del verde urbano.

Richiamando concetti noti, e al solo fine di inquadrare meglio l'interrogativo, bisogna infatti considerare che l'imprenditore agricolo è un soggetto che opera nel mercato, per il mercato e che dal mercato trae una remunerazione per lo svolgimento delle attività di coltivazione, allevamento e selvicoltura². Detta diversamente, l'art. 2135 c.c. restituisce un'immagine di agricoltura come attività essenzialmente produttiva e, per quanto le istanze di produzione si possano conciliare con quelle di conservazione³, non sembra però potersi comunque prescindere dalle prime⁴. Al contempo, le politiche e le discipline normative sulla gestione del verde urbano non sembrano interessarsi alla dimensione produttiva ma, al contrario, privilegiano istanze di matrice pubblica, il cui perseguimento va a beneficio dell'intera collettività.

² Su questo profilo, v. su tutti A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *L'impresa agricola. Le attività*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario. I. Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Utet, Torino, 2011, p. 757.

³ Il rinvio corre a quell'indirizzo dottrinale riconducibile al pensiero di E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1985, p. 42 che considera l'agricoltura come un'attività in grado di compendiare le finalità produttive con quelle conservative, su cui poi, negli anni successivi tornano anche A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Tellus, Roma, 2002, p. 428 che si sofferma su come l'agricoltura contribuisca alla tutela dell'ambiente e, in termini più ampi, anche S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Giappichelli, Torino, 2012; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in «Agr. Ist. Marc.», 2007, p. 65, che guarda alla terra come bene produttivo e valore da conservare. Sulla scorta di questa intuizione, nell'ultimo periodo la dottrina si è concentrata sul verificare come l'agricoltura possa offrire anche un importante contributo alla conservazione e valorizzazione del paesaggio, nella sua accezione di bene culturale adottata dalla Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata anche dall'Italia, su cui v., da ultimo, N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁴ Del resto, questa impostazione produttiva si rinviene anche nell'art. 44 Cost. che invita a un razionale sfruttamento del suolo, i cui frutti sono destinati a essere ceduti nel mercato in funzione di quegli obiettivi di Politica Agricola Comune tracciati dall'art. 39 TFUE, su cui v., per una lettura coordinata di queste disposizioni, G. SGARBANTI, *Le fonti dell'Unione Europea*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 34.

Tuttavia, e spostandosi così dal piano astratto a quello concreto, l'imprenditore agricolo ha maturato una determinata esperienza nella cura e nella gestione del ciclo biologico delle piante e non è da escludersi che questa possa essere favorevolmente messa a servizio della collettività, probabilmente non in quella prospettiva produttiva che caratterizza lo svolgimento delle attività principali, ma riconoscendogli comunque alcuni vantaggi che possano andare a beneficio del suo reddito. Il presente scritto intende dunque verificare se ci siano, e quali siano, gli istituti che consentono all'imprenditore agricolo di prendersi cura del verde urbano.

2. LE FUNZIONI SVOLTE DAL VERDE URBANO

Prima di entrare nel merito, può essere utile soffermarsi su quali siano le funzioni assegnate al verde urbano, dovendo rammentare che il vigente quadro regolatorio risulta ancora frammentario e composto da disposizioni disperse in varie fonti normative, che seguono un approccio settoriale⁵.

Provando allora a proporre un ordine sistematico, va detto che non sembra esistere una definizione universalmente condivisa di verde urbano e che, nella realtà dei fatti, l'espressione rinvia a una eterogeneità di manifestazioni⁶. Un documento della FAO del 2016, intitolato *Guidelines on urban and periurban forestry*⁷, isola le funzioni svolte dalle foreste urbane con considerazioni che, con gli opportuni adattamenti, appartengono alle diverse forme di verde pubblico⁸.

⁵ Rileva M. BROCCA, *Il verde urbano*, in N. FERRUCCI, M. BROCCA (a cura di), *Diritto forestale e transizione ambientale*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 382 che «lo stato attuale è di un quadro regolatorio ancora insufficiente e soprattutto disorganico, composto da disposizioni disperse in varie fonti normative, che seguono ancora un approccio settoriale e tematico anziché una visione unitaria e integrata del fenomeno». Per una ricostruzione sistematica, oltre all'Autore citato, v. anche N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, cit., p. 247, che si sofferma in particolare sulle lacune del legislatore italiano e F. ALBISINNI, P. URBANI, *Ripristino degli ecosistemi urbani*, in S. MASINI (a cura di), *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, Cacucci, Bari, 2025, p. 199 che, a commento della disciplina dedicata al verde urbano nel regolamento sul ripristino della natura, ricostruiscono il quadro multilivello della disciplina di riferimento.

⁶ Su questo profilo, v. l'introduzione di N. FERRUCCI in questo volume.

⁷ FAO, *Guidelines on urban and periurban forestry*, Roma, 2016, consultabile in <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9c27d98b-8071-4ee7-8fc4-e0b430f8a8dc/content>

⁸ Ricorda N. FERRUCCI nella sua introduzione a questo volume, letta per gentile cortesia dell'Autrice, che l'espressione verde urbano rinvia a diverse manifestazioni.

Se si scorre l'elenco, un primo richiamo va alla fornitura di cibo, acqua pulita e biomassa legnosa, che probabilmente sono gli elementi che meglio si potrebbero conciliare con istanze produttive, pur occupando una posizione marginale. Per converso, ampia attenzione è data a profili di carattere più strettamente collettivo, rilevando come le forme di forestazione urbana migliorino le condizioni del suolo e contrastino i processi erosivi, svolgendo al contempo un ruolo determinante nella conservazione e nell'incremento della biodiversità all'interno del tessuto cittadino. Le formazioni arboree urbane agiscono inoltre come efficaci sistemi di filtrazione, rimuovendo gli inquinanti atmosferici e attenuando l'inquinamento acustico. Queste poi svolgono una funzione essenziale nella mitigazione dei cambiamenti climatici attraverso il sequestro del carbonio, contribuendo al miglioramento del microclima e all'accrescimento della resilienza urbana. Inoltre, gli alberi, grazie all'ombreggiamento e ai processi di evapotraspirazione, riducono le temperature negli ambienti costruiti, contrastano il fenomeno delle isole di calore e favoriscono il risparmio energetico, incidendo anche sulla domanda di raffrescamento degli edifici. Le medesime proprietà regolative mitigano altresì il deflusso delle acque meteoriche, riducendo il rischio di allagamenti e facilitando l'infiltrazione nonché il possibile riutilizzo delle acque reflue trattate. Non mancano poi gli effetti sul piano sociale. Si amplia la disponibilità di spazi verdi accessibili, con ricadute positive sulla salute fisica e mentale dei residenti, favoriscono opportunità di educazione ambientale e offrono luoghi di ricreazione e riparo, alimentando forme di socialità e contribuendo alla qualità complessiva della vita urbana.

Con riguardo a quest'ultimo profilo e con un focus prevalentemente orientato sulle tematiche della salute, un documento del 2016 redatto dall'OMS dal titolo *urban green spaces and health*⁹, si sofferma sui benefici per la salute fisica e mentale che possono offrire gli spazi verdi urbani.

Sebbene con indicazioni meno analitiche, ma non per questo caratterizzate da minor valore, anche la stessa Agenda 2030 insiste su questi temi. In tal senso, l'obiettivo 11 è dedicato alle città e comunità sostenibili, cui si collegano il target 11.6 (ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti) e l'11.7 (fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità)¹⁰.

⁹ Il documento è consultabile al seguente link, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/74006ead-650d-4fca-815a-f1ff53c1eea1/content>.

¹⁰ Detti obiettivi trovano un riferimento anche nella *New Urban Agenda*, adottata nella Conferenza Habitat III (Quito, 20 ottobre 2016), che rappresenta l'agenda globale delle Nazioni Unite per lo sviluppo urbano sostenibile. In diverse previsioni emerge l'esigenza di creare *green and*

Spostando l'attenzione verso fonti europee, anche la Comunicazione della Commissione del 2013 dedicata alle *Infrastrutture Verdi – rafforzare il capitale naturale in Europa*¹¹ sottolinea il ruolo collettivo che hanno gli spazi verdi. È altresì sintomatico che il verde urbano sia maggiormente preso in considerazione dalla Strategia sulla Biodiversità rispetto a quella forestale, sebbene entrambe siano state approvate in attuazione del *Green Deal*¹². Se poi si scorrono i considerando del Regolamento sul ripristino della natura, il 47 contiene un'elencazione che sembra confermare quella funzione collettiva che assolve il verde urbano in termini di biodiversità, servizi ecosistemici essenziali nonché salute degli altri ecosistemi¹³ e, da qui, l'esigenza di prevedere delle misure di ripristino e ampliamento dei medesimi¹⁴.

quality public spaces (§53, §67, §100, §109, §13.b). Il documento è consultabile in <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Infrastrutture verdi. Rafforzare il capitale naturale in Europa*, COM(2013) 249 final

¹² Rispettivamente Comunicazioni della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030* (COM(2021) 572 final) e *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030* (COM(2020) 380 final).

¹³ Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, si riporta per esteso il considerando 47, «gli ecosistemi urbani rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell'Unione ed è qui che vive la maggioranza dei cittadini dell'Unione. Gli spazi verdi urbani comprendono, tra l'altro, boschi, parchi e giardini urbani, fattorie urbane, strade alberate, prati e siepi urbane. Gli ecosistemi urbani, come gli altri ecosistemi oggetto del presente regolamento, costituiscono habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti, compresi gli impollinatori. Forniscono inoltre molti altri servizi ecosistemici essenziali, tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, ad esempio per le inondazioni e gli effetti «da isole di calore urbano», il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell'acqua e dell'aria, nonché la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. L'aumento dello spazio verde urbano è un parametro importante per misurare l'aumento della capacità degli ecosistemi urbani di fornire questi servizi essenziali. Incrementare la copertura vegetale in una determinata area urbana rallenta il deflusso delle acque, riducendo così il rischio di inquinamento dei fiumi dovuto alle tracimazioni causate da piogge violente, e contribuisce a contenere le temperature estive, rafforzando così la resilienza climatica, oltre ad offrire alla natura uno spazio supplementare per prosperare. Aumentare il livello degli spazi verdi urbani migliorerà, in molti casi, la salute dell'ecosistema urbano. A loro volta, ecosistemi urbani sani sono essenziali per favorire la salute di altri ecosistemi europei fondamentali, ad esempio grazie al fatto di collegare le aree naturali situate nelle zone rurali circostanti, di migliorare la salute dei fiumi lontano dalla città, di offrire un rifugio e un luogo di riproduzione per le specie di uccelli e impollinatori legate agli habitat agricoli e forestali, nonché di fornire habitat importanti per gli uccelli migratori».

¹⁴ In argomento, v. N. FERRUCCI, *Il ripristino degli ecosistemi urbani alla luce del Regolamento sul ripristino della Natura*, in *georgofili.info* (<https://www.georgofili.info/contenuti/il-ripristino-degli-ecosistemi-urbani-alla-luce-del-regolamento-sul-ripristino-della-natura/31035>) e F. ALBISINNI, P. URBANI, *Ripristino degli ecosistemi urbani*, cit., p. 187.

Spostando infine l'attenzione al contesto italiano, i tre obiettivi intorno a quali è costruita la Strategia Nazionale sul Verde Urbano¹⁵ confermano l'impostazione di guardare al tema per l'interesse comune che questo persegue, cioè Biodiversità e servizi ecosistemici, Cambiamenti climatici e isole di calore, Benessere e qualità della vita. In termini operativi, il c.d. decreto clima¹⁶ incentiva poi la creazione di foreste urbane e periurbane, sovvenzionando progetti che valorizzino la valenza ambientale e sociale del verde (art. 4).

Ci sarebbero anche altre e diverse fonti indagate dalla dottrina che confermano l'impostazione che emerge dai menzionati documenti strategici¹⁷ ma ciò basti per rilevare come la multifunzionalità che caratterizza il verde urbano sembra orientata verso la tutela di interessi collettivi, dove le istanze di produzione parrebbero avere una rilevanza marginale, mentre il loro posto è occupato da tutta una serie di funzioni orientate a mitigare gli impatti delle c.d. *grey infrastructures*.

3. PROFILI GESTORI DEL VERDE URBANO, LA FUNZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

Spostando allora l'attenzione verso il profilo gestorio, diversi provvedimenti amministrativi hanno ritenuto che la cura del verde urbano sia annoverabile tra i servizi pubblici locali, una formula quest'ultima che conferma la sua funzione collettiva.

Con la deliberazione 6/2015, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico¹⁸ risponde alla richiesta di quale sia la classificazione più appropriata per la gestione. Nel contesto di una ampia e articolata motivazione, rileva che «rientra dunque fra i servizi pubblici locali, e (...) può acquisire anche rilevanza economica, seppure in via indiretta», con la conseguenza che «sotto il profilo

¹⁵ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Comitato per lo Sviluppo del Verde, *Strategia nazionale del verde urbano. Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini*,

¹⁶ D.l. 14 ottobre 2019, n. 111, Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.

¹⁷ Su cui si soffermano N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, cit., p. 247; EAD., *La prospettiva tridimensionale del giardino storico, tra cultura, ambiente e paesaggio: icona del novellato art. 9 della Costituzione*, in Dir. agroalim., 2024, p. 341 e M. BROCCA, *Il verde urbano*, cit., p. 381.

¹⁸ L'art. 3, della l. 14 gennaio 2013, n. 10, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*, ha introdotto, tra le misure organizzative più interessanti, l'istituzione di un "Comitato per lo sviluppo del verde pubblico" presso il Ministero dell'ambiente che dovrebbe promuovere la conoscenza e l'attuazione degli interventi pubblici a favore del verde urbano.

giuridico e operativo, la gestione del verde pubblico è gestione di un servizio pubblico locale»¹⁹.

Ad analoghe conclusioni giunge anche l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato. In un provvedimento di marzo 2025²⁰, l'AGCM ha confermato un suo precedente orientamento, escludendo che le attività di gestione del verde pubblico possano essere qualificate come strumentali e ritenendo che, al contrario, rientrano nell'alveo dei servizi pubblici locali e, segnatamente, in quelli «d'interesse economico generale di livello locale»²¹. Nella motivazione, si legge che la distinzione tra le due figure debba individuarsi nel beneficiario diretto del servizio, ricorrendo «l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività» mentre il servizio strumentale è «quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante».

Pure la giurisprudenza ha in diverse occasioni ritenuto che la sua cura sia annoverabile tra i servizi pubblici locali. Tra le più recenti, in una sentenza dell'inizio 2024, nel contesto di un contenzioso che si è sviluppato in ordine all'ammissibilità del modello *in house* per la gestione del verde urbano da parte del Comune di Milano, il Consiglio di Stato ha considerato legittimo il provvedimento che ha internalizzato la gestione del verde sul presupposto che si tratta di un servizio pubblico locale e che questo approccio agevola il raggiungimento degli obiettivi posti dal piano del verde adottato dal Comune rispetto al precedente modello di outsourcing²².

Provando allora a offrire una lettura coordinata, la riconduzione della gestione del verde urbano fra i servizi pubblici locali esprime la funzione collettiva da questo assolta, pur con la precisazione, sottolineata in dottrina, che si tratta di un servizio pubblico dalle caratteristiche particolari, che richiede progettazione e realizzazione di aree verdi, manutenzione di quelle esistenti, riqualificazione di quelle degradate, cura colturale, gestione fitosanitaria, ac-

¹⁹ Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, delibera 6/2015, consultabile in https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/delibera_6-pdf

²⁰ AS2070 - Comune di Novara - Servizio di manutenzione del verde pubblico comunale nonché, in termini analoghi anche AGCM, segnalazioni AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Boll. n. 25/2024 e AS1959 Provincia di Brescia - Ricognizione SPL 2023, in Boll. n. 12/2024.

²¹ Ai sensi dell'art. 22, lett. c), sono «i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

²² Cons. St., 26 gennaio 2024, n. 842 e, sempre nel senso di qualificare il verde pubblico come servizio pubblico locale, anche Cons. St., 8 settembre 2011, n. 5050 e Cons. St., 13 dicembre 2006, n. 7369.

cessibilità alla cittadinanza²³. Detta osservazione porta così a riflettere sui soggetti cui affidare la gestione, i quali dovrebbero essere dotati di una particolare competenza da orientare verso quegli obiettivi collettivi sopra menzionati.

4. I GESTORI DEL VERDE URBANO E IL CONTRIBUTO DEGLI IMPRENDITORI AGRICOLI

Nel rilevare che si tratta di un servizio pubblico locale, la gestione del verde urbano potrebbe articolarsi attraverso diverse forme, dalla società *in house* fino anche ad essere affidata a soggetti privati, non esclusa l'impresa agricola, che potrebbe dare un contributo per il tramite dei diversi strumenti di partenariato pubblico-privato.

In questa prospettiva, l'impresa agricola, e il rinvio probabilmente corre principalmente all'impresa florovivaistica, potrebbe allora mettere a servizio della collettività le competenze maturate di cura e sviluppo di un ciclo biologico nel contesto di una attività che, seppur non riconducibile a quelle principali poiché la gestione del bene non avverrebbe a scopi immediatamente produttivi, potrebbe comunque essere ricondotta a quelle connesse trattandosi dell'erogazione di un servizio, fermo naturalmente il rispetto di tutti i requisiti previsti dall'art. 2135, III co.²⁴. Infatti, l'ampia formulazione del terzo comma che apre anche all'erogazione di servizi e alle attività di valorizzazione del territorio, consentirebbe all'impresa agricola di potersi prendere cura del verde urbano, e ciò potrebbe tra l'altro essere incentivato anche da tutta una serie di previsioni normative che vanno lungo questa direzione²⁵.

²³ M. BROCCA, *Il verde urbano*, cit., p. 390. Su questi temi v. anche M. ATELLI, *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in «Riv. quadr. dir. amb.», 2015, p. 233; C. CODUTI, *Le iniziative a sostegno del verde urbano ed il ruolo delle pubbliche amministrazioni negli acquisti pubblici verdi*, in «Dir. giur. agr. alim. amb.», 2018, 6, 1.

²⁴ Su cui v., *ex multis* e, tra i contributi più recenti, R. SAIJA, *Le attività connesse*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 407 e la bibliografia ivi richiamata.

²⁵ Già prima della riformulazione dell'art. 2135 c.c., L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Jovene, Napoli, 1988 aveva suggerito un ripensamento delle funzioni svolte dall'agricola invitando a considerare anche i servizi che questa avrebbe potuto erogare, valorizzando tra l'altro quell'elemento territoriale su cui si sofferma F. ALBISINNI, *Lo spazio rurale come elemento di impresa. Note per un diritto rurale*, in *Agricoltura e ruralità*, «I Georgofili. Quaderni», VII, 1997, p. 154. Va così rilevato che l'attuale disciplina delle attività connesse oggi consente all'impresa agricola di prendersi carico di tutta una serie di attività orientate alla valorizzazione del territorio, espressamente menzionato dall'art. 2135, III co. Su questo argomento il tema è ampio e senza alcuna pretesa di esaustività v. F. ALBISINNI, *Territorio e istituzioni nella PAC riformata*, in «Riv. dir. agr.», 2007, I, p. 588 che istituisce un collegamento tra diritto agrario e diritto del territorio e, in coerenza con questa prospettiva, cfr. anche L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività*

Tra queste, valga rammentare che con DM 10 marzo 2020 sono stati definiti i Criteri Ambientali Minimi che le stazioni appaltanti debbono rispettare nell'affidamento della gestione del verde urbano tramite procedure di acquisto pubblico²⁶. Si tratti di criteri che la PA deve obbligatoriamente considerare nelle fasi di progettazione, realizzazione e manutenzione, che introducono standard ambientali volti a promuovere la tutela della biodiversità, l'uso di specie vegetali coerenti con il contesto ecologico e l'adozione di tecniche di gestione sostenibili, per la cui attuazione sono richieste competenze di natura agronomica e ambientale.

Nell'orientare il mercato verso l'opportunità di favorire determinate competenze, i CAM potrebbero valorizzare indirettamente il ruolo dell'imprenditore agricolo, favorendone la partecipazione alle procedure di affidamento, offrendo così a questi una forma di integrazione al reddito rispetto a quello derivante dalle attività principali.

Concentrandosi invece su strumenti più strettamente incentivanti, possono essere richiamate diverse forme di sussidiarietà orizzontale.

Tra queste, nella prospettiva di valorizzare la dimensione multifunzionale dell'agricoltura e agevolare i rapporti con la pubblica amministrazione, l'art. 15 del d.lgs. 228/2001 disciplina le convenzioni²⁷, consentendo di poter affidare all'imprenditore agricolo attività funzionali «alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio». L'ampia formulazione della norma sembrerebbe attrarre nel suo ambito applicativo pure

produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?, in «Riv. dir. agr.», 2011, I, p. 16; L. PAOLONI, *L'agriturismo e le attività di valorizzazione del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario. II. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, p. 527; S. MASINI, *Impresa agricola, valorizzazione del territorio e fornitura di servizi faunistico-venatori*, in «Aestimium», 2012, p. 27; L. COSTANTINO, *Il rapporto tra agricoltura e territori per la costruzione di modelli di sviluppo sostenibile: il ruolo della collettività nei sistemi di "governance"*, in «Corporate governance», 2025, p. 41.

²⁶ I Criteri Ambientali Minimi (CAM) costituiscono uno strumento centrale delle politiche di Green Public Procurement, attraverso il quale il legislatore orienta la domanda pubblica verso modelli di produzione e di gestione sostenibili. Essi sono adottati con decreto del Ministero dell'ambiente, in attuazione dell'art. 57 del d.lgs. 36/2023, che impone alle stazioni appaltanti di integrare nei documenti di gara specifiche clausole e requisiti ambientali. I CAM definiscono quindi i livelli essenziali di sostenibilità delle prestazioni, vincolanti nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture. Nel settore del verde pubblico trovano una disciplina organica nel D.M., 10 marzo 2020, *Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde*.

²⁷ Per un commento cfr. M. GIUFFRIDA, *Commento agli artt. 14 e 15 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 510; A. JANNARELLI, A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I, Tomo II, Giappichelli, Torino, 2009, p. 327.

la gestione del verde urbano. Parimenti, anche l'utilizzo del termine Pubblica Amministrazione parrebbe consentire a tutte le amministrazioni dello Stato e agli enti pubblici, a prescindere dal livello territoriale o dalla natura dell'ente, di poter ricorrere alla norma, come del resto la scelta del termine "convenzioni" permette un elevato grado di flessibilità nella scelta degli strumenti pattizi, senza dover necessariamente ricorrere ad un modello contrattuale tipizzato.

A fronte di questa ampia latitudine applicativa, il vantaggio che ne trae la PA è di poter procedere alla stipula di tali accordi «in deroga alle norme vigenti». Sebbene questa deroga debba essere contenuta entro determinati limiti economici²⁸, si tratta comunque di un'agevolazione importante perché consente di superare certi rigori che potrebbero rallentare l'azione della pubblica amministrazione, assicurando sempre e comunque il buon andamento e l'imparzialità (art. 97, II co., Cost.). Non mancano poi gli incentivi per gli imprenditori agricoli, che non si esauriscono nella sola erogazione di un corrispettivo ma potrebbero consistere anche in forme alternative di controprestazione, quali finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie.

L'ampiezza delle possibili contropartite attribuisce alla previsione una funzione incentivante, rendendo probabilmente più agevole il ricorso alle prestazioni dell'imprenditore agricolo e, allo stesso tempo, offrendo una risposta, quanto meno parziale, alla strutturale carenza di risorse economiche che frequentemente limita la capacità delle amministrazioni di assicurare una manutenzione continua ed efficace del territorio.

Sempre tra gli istituti che vanno a beneficio diretto del settore primario, di interesse è anche l'articolo 14, III co., del medesimo decreto legislativo²⁹, che ammette la stipula dei c.d. contratti di promozione con gli imprenditori agricoli «che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale», individuando anche in tal caso uno strumento di natura negoziale per mezzo del quale l'Amministrazione e il mondo imprenditoriale possono instaurare un rapporto di collaborazione strettamente connesso alla gestione del territorio. Il riferimento alla tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale potrebbe consentire di includere, entro il perimetro applicativo della norma, anche forme di verde urbano e periurbano. I contratti di promozione previsti dalla disposizione potrebbero rafforzare questo collegamento dell'im-

²⁸ Nel caso di imprese individuali l'importo annuale non può essere superiore a € 50.000,00 mentre, con riferimento agli imprenditori in forma associata il limite annuale è fissato in € 300.000,00.

²⁹ Su cui v. sempre il commento di M. GIUFFRIDA, *Commento agli artt. 14 e 15 del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 228, cit., p. 510.

prenditore agricolo con il territorio, ponendosi come strumenti di cooperazione tra pubblico e privato, dove la cura del verde consentirebbe di costruire un rapporto diretto con la comunità locale, che, nella prospettiva dell'impresa, potrebbe divenire strumentale anche alla valorizzazione delle sue produzioni.

Accanto a questi strumenti, espressamente pensati per l'agricoltura, possono aggiungersene altri di portata più generale previsti dal codice degli appalti o dalla legislazione di settore.

Provando a seguire una linea storica, di portata generale è la programmazione negoziata, la cui fonte normativa si rinviene, in particolare, nell'art. 2, comma 203, l. 662/1996. Essa prevede sei fattispecie di accordi³⁰, ove la partecipazione del soggetto privato è sempre contemplata. Per quanto sembrano orientati a innescare processi locali di sviluppo economico, gli strumenti sono i più variabili, potendo anche contemplare la promozione territoriale e la cura del verde urbano³¹. In queste fattispecie, le imprese si fanno promotrici di un progetto di sviluppo del territorio locale, contraendo direttamente con la pubblica amministrazione, allo stesso livello. La parte pubblica e quella privata stipulano un vero e proprio contratto a prestazioni corrispettive, in cui sono libere di negoziare le singole clausole allo scopo di promuovere una certa valorizzazione del territorio, che ben può consistere nella cura e nella gestione del verde urbano, per il cui tramite valorizzare le attività principali e le relative produzioni³².

Sempre tra gli strumenti di portata generale, rileva anche il contratto di partenariato pubblico-privato, oggi disciplinato dagli articoli 174 ss. del d.lgs. 36/2023³³. Tramite questo strumento, la PA cerca di attrarre e di utilizzare risorse finanziarie e organizzative private finalizzate a opere e servizi di interesse pubblico, con l'assunzione da parte del gestore del rischio imprenditoriale. Il *medium* è sempre il contratto, che dovrà presentare tre tratti caratteristici: l'interazione programmatica tra la PA e un privato, nel senso che spetta alla prima individuare il progetto e al secondo la responsabilità dell'attuazione; la

³⁰ Programmazione negoziata, intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto di programma, contratto di area.

³¹ Sull'utilizzo di questi strumenti quali forme di sviluppo territoriale, v. N. FERRUCCI, M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 116. Sul tema, cfr. anche P. LAMBERTUCCI, *Contratti di riallineamento, Contratti d'area, Patti territoriali* (voce), in «Enc. giur.», V, 1998; A. DE FELICE, *Patti territoriali e contratti d'area*, in «Dig. comm.», Agg., Torino, 2000, p. 546.

³² Con riferimento alle misure PAC ma con considerazioni mutuabili anche in questo ambito cfr. S. CARMIGNANI, *Le misure agroambientali: considerazioni sulla natura giuridica*, in *Studi in onore di Remo Martini*, Milano, 2008, p. 466 e, nello stesso senso anche F. ADORNATO, *La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario. II. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, p. 560.

³³ D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici*.

centralità del progetto, da definire in tutte le sue componenti, ivi incluso l'aspetto dell'equilibrio economico-finanziario e la conseguente remunerazione degli investimenti; l'assunzione da parte del privato del rischio di impresa.

Per quanto la figura abbia contorni ancora problematici e incerti, la sua atipicità, unita alla flessibilità di contenuti del programma negoziale, rappresentano un'opzione per favorire la gestione attiva del verde urbano, dovendo però rilevare come questa opportunità rischi di trasformarsi in un limite, se non sfruttata con un certo rigore.

Tuttavia, tanto la programmazione negoziata quanto il partenariato pubblico privato sembrerebbero istituti di forse minore interesse, se solo si considera che gli articoli 14 e 15, in ultima istanza, sembrano perseguire obiettivi analoghi ma potrebbero offrire maggiori agevolazioni, anche per la P.A., che dunque potrebbe essere incentivata a rivolgersi alle imprese agricole per affidare a queste la gestione del verde urbano.

5. PRIME CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Traendo alcune conclusioni iniziali da queste brevi considerazioni, emerge come il legislatore tenda a riconoscere al verde urbano una pluralità di funzioni di interesse collettivo, che travalicano la mera dimensione ornamentale o ricreativa per assumere una valenza molto più estesa, tale da toccare profili di rilevanza ambientale, sociale e, in senso lato, anche sanitaria. Tale eterogeneità funzionale giustifica l'inclusione della cura e della gestione del verde urbano nell'ambito dei servizi pubblici locali, con la conseguenza che le relative modalità di affidamento e di gestione dovrebbero essere coerenti con la destinazione finalistica del bene e orientate al soddisfacimento di interessi generali, secondo criteri di continuità, qualità ed efficienza del servizio.

Cionondimeno, non è da escludersi che l'imprenditore agricolo abbia progressivamente maturato un patrimonio di competenze tecniche, operative e organizzative orientate alla conservazione della biodiversità e alla gestione sostenibile delle risorse naturali, e che potrebbe essere efficacemente posto al servizio della collettività anche nell'ambito della gestione del verde urbano.

In questa prospettiva, il coinvolgimento dell'impresa agricola può essere valorizzato nel contesto delle attività connesse nel segno di un possibile modello di integrazione tra sfera urbana e competenze proprie del settore primario nei processi di governo del territorio.

GABRIELE CIAMPI¹

Verde urbano e frutti “cittadini”

¹ Università di Firenze

Quello del verde urbano è – notoriamente – un tema di grande attualità.

I motivi sono molteplici e spaziano dalla salute dell’ambiente, all’estetica, alla salute umana (fisica e psichica).

Un’idea che tuttora viene sovente considerata bizzarra è quella di piantare – nei viali, nelle piazze e nei giardini pubblici delle nostre città – non più piante ornamentali, bensì alberi da frutto e piante medicinali, creando quella che, nel lessico internazionale, viene chiamata *food forest*.

In realtà, un primo progetto del genere era stato concepito già nel 1970 dall’inglese Robert Adrian de Jauralde Hart e, nell’ambito di un ambientalismo utopistico, esso è stato correlato in qualche misura al concetto di “permacultura”, alimentato dal sogno di una paradisiaca armonia tra natura e qualsivoglia attività umana.

L’idea (più concreta e realistica) di semplice *food forest* non ha conosciuto una rapida diffusione, ma, negli ultimi decenni, ha progressivamente trovato applicazione in molteplici ambiti urbani di grandissima rilevanza, come New York, Los Angeles, Seattle e, seppure su superfici di più ridotte dimensioni, a Mosca. In Italia il primo esempio è stato quello avviato a Parma nel 2012 con la “Picasso Food Forest”, che è stato oggetto di analisi e interpretazione nello studio indicato in nota¹.

Non si tratta – in ogni caso – di un’improvvisazione “creativa”. A monte sono state compiute ricerche sui *pro* e i *contra* che comporta la realizzazione

¹ F. RIOLO, *The social and environmental value of public urban food forests: The case study of the Picasso Food Forest in Parma, Italy*, in «Urban Forestry & Urban Greening», Volume 45, October 2019, 126225: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1618866718300542>
Vedi anche: <https://www.fruttortiparma.it/foodforest.html>

e la gestione di questa operazione “colturale”, avente beninteso anche una valenza “culturale”, oltrech  economica.

Come ovvio, nel contesto paesaggistico urbano, la generalizzata predilezione per le piante ornamentali   motivata soprattutto dalla loro imponenza e dall’effetto scenografico che essa produce. La maggior parte delle piante da frutto non ha dimensioni paragonabili a quelle ornamentali (eccezion fatta per noci, ciliegi, giuggioli e poche altre), e tuttavia un pregio estetico possono assumerlo anch’esse nel periodo della fioritura. Beninteso, questo non   certamente il fattore determinante che alimenta l’idea della *food forest*. Uno dei vantaggi che viene primariamente chiamato in causa da chi propone la scelta delle piante da frutto   ovviamente quello economico, perch  una loro ampia diffusione cittadina permetterebbe ai residenti di accedere gratuitamente a una risorsa alimentare capace di rappresentare un beneficio non trascurabile per le persone in difficolt .

D’altronde, potremmo anche richiamare un dato storico che, dopo l’Ottocento,   largamente caduto nell’oblio: nella maggior parte delle citt  europee, fino ad epoche storiche non remote, la maggior parte delle superfici non edificate, interne alle mura cittadine, era destinata alla produzione alimentare. La memoria di questa pratica (trascurata per lungo tempo),   andata progressivamente perduta e, nella mente delle odierne popolazioni urbane, il verde cittadino viene associato prevalentemente ai giardini delle dimore patrizie, progettati in un’ottica architettonica e divenuti poi anche parchi pubblici. Fra l’altro, da queste opere, cariche di valenze estetiche, ha tratto origine anche una specifica disciplina accademica, chiamata “Arte dei giardini”, oggi spesso rinominata “Architettura del paesaggio”.

Fatto salvo il valore economico della *food forest* (che quindi rappresenta anche il ripristino di un’antica pratica cittadina), occorre tuttavia non sottovalutare anche un valore immateriale che si associa alle piante e ai frutti della *food forest*: quello, per cos  dire, “educativo”.

Oggi, in Italia, tra il 70% e l’83% della popolazione (a seconda dei criteri di rilevamento) vive in citt , e il 94% della popolazione attiva svolge professioni che non implicano un rapporto produttivo diretto con le piante e gli animali. Ne discende che la maggioranza dei consumatori tende a correlare intuitivamente il frutto soltanto allo scaffale o al magazzino del supermercato.

A fronte di ci , la cura delle piante in un frutteto urbano (empiricamente apprezzabile grazie al suo tangibile ritorno produttivo) servirebbe quanto meno a stimolare la consapevolezza che la nostra sopravvivenza dipende da quella delle piante e dalla loro cura. A questo si accompagnerebbe anche una gradevole esperienza sentimentale, perch  cogliere un frutto da una pianta con le proprie mani   un gesto ben pi  carico di significato e pi  suggestivo di quello di prelevarlo da una cassetta del supermercato.

Peraltro, largamente noti sono anche gli effetti psicoterapeutici della coltivazione manuale delle piante, utilizzata da tempo anche in sede psichiatrica.

Come già accennato, sugli aspetti problematici di questa “coltura urbana” non mancano analisi e riflessioni².

Un lato negativo della diffusione delle piante da frutto in città può essere quello del fastidio derivante dai frutti spacciati sulle auto e sui marciapiedi. Ma anche questo fastidio può assumere una funzione educativa, ricordandoci che la natura e l'agricoltura non sono un salotto elegante, una passerella, o un quadretto bucolico. E comunque il problema del fastidio non si pone nei giardini pubblici e nei parchi urbani convertiti in frutteti, nei quali è possibile promuovere l'apprendimento della coltivazione di piante di non grandissime dimensioni, come noccioli, nespoli, diosperi, castagni, fichi, susini, meli, peri, peschi, agrumi, ecc.

Un altro possibile aspetto problematico è quello delle radici. Le piante che sarebbe opportuno non posizionare lungo le strade sono quelle che hanno un apparato radicale superficiale, come il pino domestico (pino da pinoli) – sebbene il suo effetto visuale sia estremamente suggestivo. Quelle da preferirsi in questo caso sarebbero le piante che hanno prevalentemente (anche se non esclusivamente) radici fittonanti, che scendono verticalmente in profondità senza sollevare necessariamente la superficie delle strade o dei marciapiedi: tali potrebbero essere noci, mandorli, giuggioli, ciliegi – specie che, peraltro, possono raggiungere discrete dimensioni. Purtuttavia, a proposito del pino domestico, non si può comunque dimenticare che esso produce un frutto assai pregiato e, al pari delle altre conifere, ha capacità igienizzanti dell'aria: tant'è che un tempo i sanatori per i tubercolotici venivano ubicati nelle foreste di conifere.

Un altro aspetto problematico (non secondario) potrebbe essere rappresentato dal saccheggio da parte dei volatili. A questo riguardo esistono però efficaci dissuasori, già usati in agricoltura.

Quanto alle salubrità dei frutti prodotti nel contesto urbano, alcuni studi assicurano che, malgrado l'aria inquinata, tali frutti possono essere – paradossalmente – meno contaminati di quelli prodotti dall'agricoltura convenzionale che si sviluppa su vaste superfici, dove è indispensabile usare pesticidi e dove, successivamente, dopo la raccolta, i frutti possono talora essere fatti maturare con additivi chimici, come l'etilene. Inoltre, gli inquinanti aerei depositati sulla buccia dei frutti “cittadini” possono essere facilmente rimossi

² Una sintesi della problematica è leggibile in: <https://www.ilcalendariodellorto.com/post/frutta-in-citt%C3%A0-cosa-c-%C3%A8-che-non-va>

con il lavaggio mediante il bicarbonato; mentre i metalli pesanti presenti nel suolo si ritiene non abbiano impatto perché non vengono trasmessi ai frutti.

In conclusione, introdurre in città un frammento di campagna coltivata sarebbe un dono tangibile per gli “urbani” che sognano la natura e l’ammirano in tv, ma quasi mai la toccano con le mani e con i piedi e, tanto meno, la manipolano per produrre il proprio cibo quotidiano.

Finito di stampare
presso Tipografia Monteserra (Vicopisano - PI)
nel mese di aprile 2026