

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 Georgofili. 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 imboscamento 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/ Milieudefensie 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.