

I GEORGOFILI

Quaderni

2025-I



LE PROSPETTIVE APERTE DAL REGOLAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA N. 2024/1991
SUL RIPRISTINO DELLA NATURA: LUCI E OMBRE

2 ottobre 2025

Società  Editrice Fiorentina

Con il contributo di



FONDAZIONE
CR FIRENZE



DGBIC
DIREZIONE GENERALE
BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Copyright © 2025
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 978-88-6032-840-3

Indice

NICOLETTA FERRUCCI <i>Introduzione</i>	7
NICOLETTA FERRUCCI <i>Il ripristino degli ecosistemi urbani: la lettura del giurista</i>	13
FRANCESCO FERRINI <i>Ripristino degli ecosistemi urbani alla luce della Nature Restoration Law: implicazioni, opportunità e sfide operative</i>	21
SONIA CARMIGNANI <i>Il ripristino degli ecosistemi marini</i>	29
ROBERTO DANOVARO <i>Il restauro degli ecosistemi marini</i>	35
MAURIZIO FLICK <i>Il ripristino della connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative pianure alluvionali: profili giuridici e governance del ripristino fluviale</i>	41
FEDERICO PRETI <i>Il ripristino della connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative pianure alluvionali: aspetti idrologici e idraulici</i>	53
NICOLA LUCIFERO <i>Il ripristino degli ecosistemi agricoli nel contesto della Nature Restoration Law</i>	61

ENRICO MARONE	
<i>Il ripristino degli ecosistemi agricoli</i>	73
MARIO MAURO	
<i>Il ripristino degli ecosistemi forestali nel Reg. (UE) 2024/1991</i>	83
DAVIDE TRAVAGLINI	
<i>Il ripristino degli ecosistemi forestali</i>	95
GIULIA TORRE	
<i>Il ripristino delle popolazioni di impollinatori</i>	105
BIANCA GABBRIELLI	
<i>Il ripristino delle popolazioni di impollinatori.</i>	
<i>Una lettura critica del Regolamento UE 2024/1991</i>	115
STEFANO MASINI	
<i>Conclusioni</i>	123

NICOLETTA FERRUCCI¹

Il ripristino degli ecosistemi urbani: la lettura del giurista

¹ Accademia dei Georgofili; Università degli Studi di Firenze

I. LA RATIO DEL COINVOLGIMENTO DEGLI ECOSISTEMI URBANI NELLO SPETTRO DI AZIONE DELLA NATURE RESTORATION LAW

L'ambizioso programma mirato al ripristino della natura forgiato dall'Unione Europea con il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio sul ripristino della Natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, non poteva escludere dal suo ampio raggio di azione il ripristino degli ecosistemi urbani, in coerenza con più recenti approdi della politica climatico-ambientale internazionale e dell'Unione Europea, e in particolare con il Quadro Globale per la Biodiversità di Kunming-Montréal (GBF), adottato nel dicembre 2022 dalla COP15 della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), e con la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, del 20 maggio 2020, dei quali formalmente si presenta come strumento di attuazione.

Sotto il profilo scientifico è infatti ormai da tempo consolidata la qualificazione del verde urbano, in tutte le sue componenti chiaramente enunciate dalle *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, redatte dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, tra le *Nature Based Solutions* che concorrono a limitare le emergenze ambientali dalle quale le città europee (e non solo) sono indistintamente colpite: dall'inquinamento dell'aria, a quello acustico, al fenomeno della c.d. isola di calore, tutti generati da un esponenziale consumo di suolo e potenziati dagli effetti nefasti del *climate change*, in una sorta di perverso gioco di reciproche interconnessioni in cui l'uno è causa ed effetto dell'altro, fino ad incidere in maniera pesante sulla stessa salute dei cittadini.

Questo ruolo strategico del verde urbano è espressamente riconosciuto dalla lunga teoria di strumenti multilivello di *Soft Law*: dall'Agenda 2030

dell'ONU, al citato Accordo quadro di Kunming Montreal, fino alle diverse Strategie europee, quella sulle infrastrutture verdi, più risalente nel tempo, di cui alla Comunicazione della Commissione del 6 maggio 2013, *Infrastrutture verdi – rafforzare il capitale naturale in Europa*” (riesame 2019), e, più di recente, la già ricordata Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030; così come, a cascata, sul versante italiano, la Strategia forestale nazionale del 2022 (Obiettivo generale B), e la coeva Strategia nazionale biodiversità 2030 (Obiettivi specifici B10).

Nei suoi Considerando, il Regolamento espressamente motiva il suo intervento in materia di ecosistemi urbani mutuando le considerazioni espresse nei precedenti ora ricordati, a partire dalla constatazione che gli ecosistemi urbani rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell'Unione ed è qui che vive la maggioranza dei cittadini dell'Unione. In questa direzione si evidenzia il ruolo che essi rivestono, in parallelo alle altre tipologie di ecosistemi contemplate dallo stesso Regolamento, come habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti, compresi gli impollinatori, e come erogatori di altri servizi ecosistemici essenziali, tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, ad esempio per le inondazioni, il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell'acqua e dell'aria, nonché la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Ed è interessante il richiamo al ruolo trainante che il potenziamento del verde urbano può giocare, a seguito dell'adozione delle misure di ripristino, nel favorire la realizzazione della più ampia gamma di obiettivi di ripristino degli altri ecosistemi coinvolti dallo stesso Regolamento, destinatari di altre specifiche misure ripristinatorie, in sinergia con queste ultime. Ciò in funzione dell'intreccio di collegamenti con la biodiversità che il verde urbano prospetta, non solo come elemento della stessa, ma anche come habitat privilegiato di specie vegetali e animali, e strumento di connessione ecologica tra gli spazi verdi cittadini e le aree periurbane e rurali. Una caratteristica, quest'ultima, colta a tutto tondo da uno dei primi interventi di Soft Law in materia, la già ricordata Strategia europea per le infrastrutture verdi. Ecosistemi urbani sani, si legge nel Regolamento, 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.

2. PROFILI DEFINITORI

Che cosa intende il Regolamento sul ripristino della natura per ecosistema urbano, inquadrato come tipologia di quella categoria più generale di ecosistema definito dal suo art. 3 come complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che interagiscono formando un'unità funzionale che comprende tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie? Il Regolamento offre la definizione di ecosistema urbano articolandola in due parametri di riferimento, destinatari di misure di ripristino coordinate ma differenziate: gli *spazi verdi urbani*, intesi come 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, e la *copertura della volta arborea urbana*, definita come la superficie totale di copertura arborea nelle città, nelle piccole città e nei sobborghi.

Questa definizione rivela indubbiamente una maggiore coerenza con le indicazioni contenute nell'Accordo Quadro di Kunming Montreal, che dirotta le sue sollecitazioni ad intervenire sugli spazi urbani in funzione dei *benefits* che si traggono non solo dai *green spaces* ma anche dai *blue spaces*, quindi verde e acqua; mentre la tendenza seguita sia dalla Strategia UE sulla biodiversità per il 2030, che dalle Strategie italiane, quella forestale e quella sulla biodiversità, nonché dai diversi strumenti, sempre privi di carattere prescrittivo, varati dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito dalla legge 14 gennaio 2013 n.10 *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*, le citate *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, e la Strategia nazionale del verde urbano "*Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini*", si concentra esclusivamente sulla componente vegetale degli ecosistemi urbani.

Dove il regolamento si discosta dall'Accordo quadro di Kunming Montreal oltre che dalla Strategia UE sulla biodiversità per il 2030, è nel superamento dell'idea, presente in questi ultimi documenti, che gli interventi sull'inverdimento urbano debbano concentrarsi sulle aree urbane più densamente popolate. Una tendenza condivisa anche dalla previsione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Investimento 3.1 "*Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano*", collocato all'interno della Linea di intervento n. 3 "*Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine*" della Componente n. 4 "*Tutela del territorio e della risorsa idrica*", la quale a sua volta si inserisce nell'ambito della Missione n. 2 "*Transizione ecologica e rivoluzione verde*". La misura contemplata dal PNRR, come noto, prevede l'erogazione alle città

metropolitane di un finanziamento di importo pari a 330.000.000 di euro a fronte della messa a dimora di almeno 6.6000.000 alberi su una superficie di 6.600 ettari di foreste urbane e periurbane entro il 2024, all'interno delle sole aree metropolitane. Il Regolamento si allinea invece alle indicazioni contenute nelle *Linee guida sul verde urbano* e nella *Strategia Nazionale sul verde urbano* che hanno costruito un pacchetto di strumenti finalizzati alla protezione, gestione, incremento degli spazi verdi nelle città che ogni Comune, anche il più piccolo, è sollecitato a adottare.

Da qui l'indicazione del Regolamento come primo step degli obblighi a carico degli Stati propedeutica alla redazione del piano di ripristino, quello di determinare e mappare le zone di ecosistemi urbani in relazione a tutte le loro città, piccole città e sobborghi, dei quali offre all'art. 3 la definizione, in coerenza con il regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS). Ai singoli Stati membri è riservata la possibilità di aggregare le zone di ecosistemi urbani di due o più città, o due o più piccole città e sobborghi adiacenti, o entrambi, in un'unica zona di ecosistemi urbani comune a tali ambiti.

3. LE MISURE DI RIPRISTINO

Le misure di ripristino plasmate dal Regolamento per gli ecosistemi urbani si dipanano in due momenti che coinvolgono entrambi l'impegno diretto degli Stati membri ad intervenire entro i binari stretti di una tempistica prefissata.

E così, in un primo step, entro il 31 dicembre 2030, gli Stati dovranno provvedere affinché non si registri alcuna perdita netta, rispetto al 2024, della superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani né di copertura della volta arborea urbana nelle zone di ecosistemi urbani, con possibilità per gli stessi Stati di escludere da dette superfici nazionali totali le zone di ecosistemi urbani in cui la quota di spazi verdi urbani nei centri urbani e negli agglomerati urbani supera il quarantacinque per cento e la quota di copertura della volta arborea urbana supera il dieci per cento. Entro la stessa data gli Stati membri devono fissare, mediante un processo e una valutazione aperti ed efficaci basati sulle evidenze scientifiche più recenti, livelli soddisfacenti per gli spazi verdi urbani e per la copertura della volta arborea urbana.

In un secondo *step*, a partire dal 1° gennaio 2031, gli Stati membri dovranno conseguire attraverso misure di ripristino plasmate ad hoc, nelle zone di ecosistemi urbani, una tendenza all'aumento sia della superficie nazionale

totale degli spazi verdi urbani, anche mediante l'integrazione di questi ultimi negli edifici e nelle infrastrutture, sia della copertura della volta arborea urbana: tendenze, entrambe, che dovranno essere misurate ogni sei anni a decorrere dal 1° gennaio 2031, fino al raggiungimento di quel livello soddisfacente che gli stessi Stati sono chiamati a stabilire, sulla base di evidenze scientifiche aggiornate, nei piani di ripristino.

A tale proposito l'Allegato VII al Regolamento offre una serie di potenziali esempi di misure da adottare nei piani di ripristino nazionali ai fini del raggiungimento di questi obiettivi: 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.

L'attenzione che il Regolamento, nel testo e nell'Allegato, riserva all'integrazione del verde negli edifici e nelle infrastrutture si colloca sulle orme dei suoi precedenti dove il verde verticale e i tetti verdi rappresentano una costante: sul versante italiano rientrano a pieno titolo nella elencazione delle componenti del verde urbano fornita dalle *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*.

A questo pacchetto di misure di ripristino si aggiungono poi quelle contemplate dall'art. 13 del Regolamento, che, al fine di aumentare la connettività ecologica, impongono agli Stati membri l'obbligo di contribuire all'impegno di piantare almeno tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030 a livello dell'Unione, nella misura in cui tale obbligo dovrà essere adempiuto oltre che con l'imboschimento sostenibile, il rimboschimento sostenibile e l'impianto di alberi sostenibile, anche attraverso l'aumento della copertura della volta arborea urbana.

Obblighi stringenti dunque quelli posti dal Regolamento agli Stati membri: c'è da chiedersi allora, se la natura giuridica dello strumento utilizzato dall'Unione Europea per ripristinare la Natura, il regolamento, che, come noto, ha diretta efficacia vincolante all'interno degli Stati membri, possa auspicabilmente dare una svolta alla sonnolenta politica legislativa italiana sul verde urbano, che valendosi della più volte da me stigmatizzata assenza di una legge nazionale sul consumo di suolo, si è assopita su una tendenziale passiva sordità alle sollecitazioni della politica internazionale e unionale a potenziare la forestazione urbana, concedendo così un inaccettabile *assist* alle amministrazioni comunali per continuare a cementificare le nostre città.

BIBLIOGRAFIA CONSULTATA

- ALBISINNI F., URBANI P. (2025): *Ripristino degli ecosistemi urbani*, in *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, a cura di Masini S., Cacucci Editore, Bari, pp. 187-211.
- ATELLI M. (2015): *Il verde urbano è un servizio pubblico locale*, in «Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente», pp. 234-247.
- BROCCA M. (2025): *Il verde urbano*, in *Diritto forestale e transizione ambientale*, a cura di N. Ferrucci, M. Brocca, G. Giappichelli Editore, Torino, pp. 381-400.
- FERRUCCI N. (2021): *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in «Diritto Agroalimentare», pp. 247-267.
- FERRUCCI N. (2023): *Osservazioni a margine di una pronuncia giurisprudenziale in materia di taglio di un albero in area urbana*, in «Diritto Agroalimentare», pp. 211-226.
- FERRUCCI N. (2023b): *La forestazione urbana come strumento strategico per arginare le emergenze ambientali delle città. Tra scienza, diritto e modus operandi delle amministrazioni comunali*, «GeorgofiliINFO», <https://www.georgofili.info/contenuti/risultato/27422>.
- FERRUCCI N. (2023c): *Semi vs alberi: una querelle dai contorni nebulosi*, «GeorgofiliINFO», 7 giugno 2023, <https://www.georgofili.info/contenuti/risultato/28451>.
- FERRUCCI N. (2023d): *Forestazione urbana: non è più il tempo degli alibi. Gli strumenti ci sono ... forse manca la volontà*, «GeorgofiliINFO», <https://www.georgofili.info/contenuti/risultato/28492>.

RIASSUNTO

L'ambizioso programma mirato al ripristino della natura forgiato dall'Unione Europea con il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, include nel suo ampio raggio di azione il ripristino degli ecosistemi urbani, in sintonia con più recenti approdi della politica climatico-ambientale internazionale e dell'Unione Europea, e in particolare con il Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework e la EU Biodiversity Strategy for 2030 *Bringing nature back into our lives*, ai quali dà formalmente attuazione, che riconoscono al verde urbano non solo la veste di Nature Based Solution idonea a concorrere a limitare le emergenze ambientali dalle quale le città sono indistintamente colpite, in Europa e altrove, ma anche un ruolo strategico nell'ottica del One Health che trascende i confini cittadini. Quali sono gli elementi di sintonia che le indicazioni relative agli ecosistemi urbani contenute nel Regolamento presentano rispetto al quadro politico-normativo vigente in materia, internazionale, unionale e italiano? Quali viceversa le novità che rispetto a questo il Regolamento introduce? Quali sono gli elementi di criticità che sembrano emergere dalla lettura delle nuove disposizioni? La relazione si propone di offrire una prima risposta a queste domande.

ABSTRACT

The ambitious programme for restoring nature, forged by the European Union in Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council on 24 June

2024, includes the restoration of urban ecosystems within its broad scope. This is in line with the latest international climate and environmental policies, particularly the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework and the EU Biodiversity Strategy for 2030: 'Bringing Nature Back into Our Lives'. This formally implements the recognition of urban greenery as a nature-based solution that can help limit environmental emergencies affecting cities indiscriminately in Europe and beyond. It also recognises the strategic role of urban greenery beyond city borders in the One Health approach. How do the provisions on urban ecosystems in the Regulation align with the current international, EU and Italian political and regulatory framework? Conversely, what new elements does the Regulation introduce in this regard? What critical issues emerge from an analysis of the new provisions? This report aims to provide initial responses to these questions.

Finito di stampare
presso Tipografia Monteserra (Vicopisano - PI)
nel mese di dicembre 2025