

MASSIMILIANO ATELLI
EMILIO BERTONCINI
MARCO BROCCA
ALBERTA CAMPITELLI
GIULIO ERNESTI
NICOLETTA FERRUCCI
LEONARDO FILESI
DARIO GENTILI
MARCELLA GOLA
SARA MARINI
PATRIZIA MARZARO
GIUSEPPE PIPERATA
MICOL ROVERSI MONACO
GABRIELE TORELLI
LEONARDO ZANETTI

DIRITTO E CITTÀ "VERDE"

A CURA DI
MARCO BROCCA
MICOL ROVERSI MONACO

SYLVIA

DIRITTO E CITTÀ "VERDE"

A CURA DI

MARCO BROCCA
MICOL ROVERSI MONACO



Mimesis

DIRITTO E CITTÀ “VERDE”
a cura di Marco Brocca, Micol Roversi Monaco

“Diritto e città ‘verde’” raccoglie riflessioni sul tema del “verde” negli spazi urbani, da una prospettiva giuridica ma aperta al confronto con altre discipline. Le stesse riflessioni sono state in parte presentate e anticipate nel convegno omonimo, organizzato dall’unità di ricerca dell’Università luav di Venezia, che si è tenuto il 22 novembre 2021.

EDITORE
Mimesis Edizioni
Via Monfalcone, 17/19
20099 Sesto San Giovanni
Milano – Italia
www.mimesisedizioni.it

PRIMA EDIZIONE
Novembre 2023

ISBN
9791222305042

DOI
10.7413/1234-1234026

STAMPA
Finito di stampare nel mese di novembre 2023
da Digital Team – Fano (PU)

CARATTERI TIPOGRAFICI
Union, Radim Peško, 2006
Jjannon, François Rappo, 2019

LAYOUT GRAFICO
bruno, Venezia

IMPAGINAZIONE
Andrea Pastorello

© 2023 Mimesis Edizioni
Immagini, elaborazioni grafiche e testi
© Gli Autori

Il presente volume è stato realizzato con
Fondi Mur-Prin 2017 (D.D. 3728/2017).
Il libro è disponibile anche in accesso aperto alla
pagina www.luav.it/prin-sylva-prodotti.

Ogni volume della collana è sottoposto alla
revisione di referees scelti tra i componenti del
Comitato scientifico.

Per le immagini contenute in questo volume
gli autori rimangono a disposizione degli
eventuali aventi diritto che non sia stato
possibile rintracciare. I diritti di traduzione, di
memorizzazione elettronica, di riproduzione e
di adattamento anche parziale, con qualsiasi
mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

COLLANA SYLVA
Progetto dell’Unità di ricerca dell’Università
luav di Venezia nell’ambito del PRIN «SYLVA.
Ripensare la “selva”. Verso una nuova alleanza
tra biologico e artefatto, natura e società,
selvatichezza e umanità». Call 2017, SH2. Unità
di ricerca: Università degli Studi di Roma Tre
(coordinamento), Università luav di Venezia,
Università degli Studi di Genova, Università
degli Studi di Padova.

DIRETTA DA
Sara Marini
Università luav di Venezia

COMITATO SCIENTIFICO
Piotr Barbarewicz
Università degli Studi di Udine
Alberto Bertagna
Università degli Studi di Genova
Malvina Borgherini
Università luav di Venezia
Marco Brocca
Università del Salento
Fulvio Cortese
Università degli Studi di Trento
Esther Giani
Università luav di Venezia
Massimiliano Giberti
Università degli Studi di Genova
Stamatina Kousidi
Politecnico di Milano
Luigi Latini
Università luav di Venezia
Jacopo Leveratto
Politecnico di Milano
Valerio Paolo Mosco
Università luav di Venezia
Giuseppe Piperata
Università luav di Venezia
Alessandro Rocca
Politecnico di Milano
Eduardo Roig
Universidad Politécnica de Madrid
Micol Roversi Monaco
Università luav di Venezia
Gabriele Torelli
Università luav di Venezia
Laura Zampieri
Università luav di Venezia
Leonardo Zanetti
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

DIRITTO E CITTÀ “VERDE”

Σ
Y
L
V
Δ
I
- - -
U
- - -
A
- - -
V

6—7	PREFAZIONE DARIO GENTILI
8—11	IL PAESAGGIO, IL VERDE, I SENTIERI DELLA SELVA SARA MARINI

QUESTIONI, APPROCCI, PROSPETTIVE

16—19	DIRITTO E CITTÀ “VERDE”. SPUNTI DI RIFLESSIONE MARCELLA GOLA
20—29	LA CITTÀ “VERDE” E LE SFIDE PER IL DIRITTO GIUSEPPE PIPERATA
30—37	DIRITTO E CITTÀ “VERDE”. UNA CHIAVE DI LETTURA PER IL FUTURO, A PARTIRE DAL TEMPO PRESENTE PATRIZIA MARZARO

REGOLAZIONI, ISTITUZIONI, COMUNITÀ

42—49	IL VERDE PUBBLICO E LA TRANSIZIONE ECOLOGICA MASSIMILIANO ATELLI
50—63	IL VERDE URBANO TRA PIANIFICAZIONE E REGOLAMENTAZIONE LEONARDO ZANETTI

64—75	SPAZI APERTI. LUOGHI PER PENSARE UN MONDO MIGLIORE GIULIO ERNESTI
76—93	LA TUTELA DEL “VERDE” E LA SUA GESTIONE. INTERESSI PUBBLICI, COLLETTIVI, E DIRITTI DELLA FLORA MICOL ROVERSI MONACO
94—103	CITTADINANZA ATTIVA E NATURA URBANA GABRIELE TORELLI

IDENTITÀ, RAPPRESENTAZIONI, SPERIMENTAZIONI

108—127	IL VERDE NEL CONTESTO URBANO TRA RECUPERO DELLA STORIA E INNOVAZIONE ALBERTA CAMPITELLI
128—137	VERDE URBANO E MONUMENTALITÀ VEGETALE TRA NATURA, CULTURA E PAESAGGIO NICOLETTA FERRUCCI
138—155	DIRITTO, CITTÀ, FORESTA MARCO BROCCA
156—163	LA PIANTA GIUSTA AL POSTO GIUSTO LEONARDO FILESI
164—175	COLTIVARE LA NATURA IN CITTÀ EMILIO BERTONCINI

PREFAZIONE

DARIO GENTILI

La ricerca Prin “Sylva” si propone di interrogare il tema della selva sia da un punto di vista reale e materiale – boschi, foreste, animali selvatici che, in particolare in Italia, si stanno riappropriando del territorio, non da meno quello urbano o ex-urbanizzato – sia dal punto di vista simbolico: selva in quanto irruzione del disordine, che rende sempre più labile, conteso e conflittuale il confine tra naturale e artificiale, tra ambiente e istituzioni. Ebbene, considerando tale premessa, la selva sembra proprio l’ambiente meno consono al diritto e alla sua vocazione e funzione: produrre e stabilire un ordine condiviso laddove pare dominare il disordine, insomma indicare e tracciare la via “dritta” e “retta”. Eppure, a ben vedere, la selva può rappresentare anche un’opportunità per il diritto, per un suo esercizio “creativo”. Talvolta, infatti, una condizione di disordine può risultare più giuridicamente interessante piuttosto che un eccesso di ordine e di regolamentazione, una sorta di ipertrofia di ordine. Oggi come oggi, per di più, sembra che, in ambito giuridico, la selva si dia maggiormente nella sovrabbondanza (a volta contraddittoria) di norme invece che nella loro assenza. Per venire inoltre al piano reale e materiale della ricerca Prin, anche qui si presenta una sfida per il diritto. Come si regola infatti il diritto rispetto a una natura che sconfina al di là degli spazi previsti dall’ordinamento, diventando selvatica? La risposta del diritto che, per regolamentarla, addomestica la selva e la riduce esclusivamente a “verde” o “paesaggio” potrebbe risultare insuciente e forse, ormai, una via sempre meno “dritta”, difficilmente percorribile in ogni caso e in ogni contesto. Sarebbe pertanto importante che il diritto accetti la sfida posta dalla selva senza rinunciare al suo ruolo d’ordine; una sfida che, appunto, solleciti il diritto a derogare in parte alla sua funzione di conservazione dell’ordine per esplorare e sperimentare creativamente le opportunità che la selva può offrire.

IL PAESAGGIO, IL VERDE, I SENTIERI DELLA SELVA

SARA MARINI

9

IL PAESAGGIO, IL VERDE, I SENTIERI DELLA SELVA

L'unità di ricerca dell'Università Iuav di Venezia impegnata nella ricerca Prin "Sylva" è formata da docenti e ricercatori, dello stesso Ateneo e di altre scuole italiane, afferenti alle discipline della composizione architettonica, dell'architettura del paesaggio, del disegno, della storia dell'architettura e del diritto amministrativo. Questo dialogo tra diversi campi del sapere, ma in particolare tra chi si occupa delle ragioni e delle direzioni dello spazio abitato o abitabile e chi si dedica ai diritti, sia sul piano teorico che nella ricerca di strumenti per agire su territori e città è assolutamente necessario. La condizione di necessità nasce e si nutre della volontà di costruire un campo comune di progettazione che abbracci l'armamentario della prefigurazione e della trasformazione dei luoghi. Lo stesso dialogo appare ancora più doveroso e proficuo nel solco della ricerca "Sylva", il cui nome – evocato per interpretare la condizione contemporanea dei territori nazionali – non appartiene ai lessici delle discipline coinvolte. "Sylva" racconta una condizione di crisi ma anche un varco, un'opportunità di ripensamento delle parole, delle idee e dei dispositivi di governo, gestione e anche percezione degli spazi. Mentre la selva sfonda confini certi, mentre l'indeterminato mostra la fine di cicli produttivi producendo zone, mentre il bosco avanza lo statuto di "sylva" resta incerto e tutto da scrivere. Nozioni quali "verde urbano" o "paesaggio" ricorrono nella pianificazione ma anche nelle proposte della città del futuro, letti e offerti come diritti spaziali di cui spesso si dimentica la dinamica evolutiva sia concreta che culturale. Mentre nelle vie del paesaggio ricorrono progetti a bassa definizione, alto grado di partecipazione, elevata attenzione alle prospettive della manutenzione, in Italia la presenza della Storia, di linguaggi tradotti in disegni vegetali obbliga questa "nuova" sensibilità progettuale – tradotta dalla



Convenzione Europea del Paesaggio in una nuova definizione di “paesaggio” siglata nel 2002 – ad affrontare il tema del monumentale. Non tutti gli spazi sui quali i progetti propongono di agire coltivando *bios* sono segnati dalla presenza di vestigia della storia ma doverosamente l’immaginario nazionale si attesta su memorie difficilmente scalfibili. Proprio il monumento però incrocia la nozione di selva, oscura e poco verde, inestricabile e a volte inaccessibile. La selva come un velo spesso ha convissuto o convive (anche per incuria) con i segni del passato a volte anche proteggendoli da incursioni più pericolose, altre volte modificando i modi possibili di attraversamento e abitabilità. Certamente la protezione degli spazi monumentali non è in discussione, ma quando la selva li ha occupati ne ha mostrato gradi di confidenza con le forme della vita che possono aprire riflessioni. Cercando di guardare oltre il dogma del territorio reso museo totale e ricordando che il monumento muove idee, solleva passioni, coinvolge, forse il diritto può predisporre e raccogliere la sfida posta dalla selva anche se quest’ultima può apparire l’opposto della nozione di “paesaggio”. Inseguendo le parole di Dante che la nobilitano e ne raccontano la monumentalità, la selva risolveva questioni ricorrenti come l’identità e la gestione degli spazi aperti, spazi nei quali le diverse forme di vita s’incontrano e nelle quali le comunità devono riconoscersi per incontrarsi. Già la chiusura serale dei parchi racconta una cesura e molte paure che tolgono possibilità, appunto sembra che l’oscurità trasformi uno spazio verde in una selva pericolosa. I luoghi se vuoti e deserti appaiono indifesi, mentre se amati, vissuti, condivisi sono difesi dalle stesse comunità.

Precious Okoyomon, *To See the Earth before the End of the World*,
in "Il latte dei sogni", 59. Esposizione Internazionale d'Arte, Venezia 2022.
Fotografia di Sissi Cesira Roselli.



QUESTIONI, APPROCCI,
PROSPETTIVE

DIRITTO E CITTÀ “VERDE”. SPUNTI DI RIFLESSIONE

MARCELLA GOLA

17 DIRITTO E CITTÀ VERDE. SPUNTI DI RIFLESSIONE

L'attenzione del giurista per lo studio dell'urbanistica parte dalla consapevolezza che solo da un approccio interdisciplinare, basato sul confronto tra conoscenze e formazioni diverse, sia possibile rappresentare il contesto di riferimento oggetto della ricerca e delinearne i futuri sviluppi.

All'interno dell'ampia materia è possibile distinguere più profili, da considerare partitamente in modo da coglierne le specificità, da ricondurre a unità in ragione delle reciproche interazioni destinate a comporre un sistema unitario.

In perfetta armonia con questa premessa, gli studi condotti nell'ambito del progetto PRIN «Sylva – Ripensare la “selva”», hanno sottolineato la polivalenza dell'espressione “città verde”, non sovrapponibile alle norme di settore dettate dalla l. 14 gennaio 2013, n. 10, dedicata allo sviluppo degli spazi verdi urbani, norme che possono rappresentare un punto di partenza ma richiedono ben maggiore sviluppo e integrazione a livello urbanistico.

La nozione di “città verde”, accogliendo un'accezione molto ampia, rilevante per la salute, per l'economia, la sicurezza, intende comprendere diversi fattori.

Quello che è interessante è che tutti questi elementi portino a sostenere la *qualità dell'abitare* come elemento imprescindibile per la qualità della vita, cui va data massima considerazione.

Si tratta di un modello di cui nel momento attuale si possono evidenziare alcuni aspetti rilevanti, relativi all'integrazione del verde nella città, accompagnati da proposte di soluzioni talvolta particolarmente innovative, in grado di corrispondere a più esigenze espresse nel contesto territoriale considerato, ulteriori rispetto al più tradizionale apporto fornito dal servizio pubblico locale dedicato alla cura del verde urbano. Tra i possibili esempi, si pensi all'attenzione crescente per gli orti urbani, che oltre a caratterizzare lo spazio ad essi destinato consentono di coinvolgere direttamente nella loro gestione parte della cittadinanza, contribuendo anche a risolvere situazioni di degrado localmente presenti.

Un altro elemento molto interessante, da cogliere nella prospettiva aperta della “città verde”, è l'attenzione verso la natura non ordinata, spontanea, comprendendo in essa anche la fauna selvatica, divenuta ormai sempre più “urbana”, portando di recente in evidenza il solo aspetto negativo determinato dalla sua talvolta eccessiva invasività.

Da questo punto di vista molte sono le cose ancora da fare: le recenti modifiche apportate alla nostra Carta costituzionale potranno senz'altro contribuire a rafforzare la tutela ambientale e degli ecosistemi – città comprese, perché no – nell'ambito delle politiche e delle attività pubbliche, forti di una proiezione nel

tempo degli effetti da esse prodotti che il richiamo alle generazioni future impone.

L'urbanistica, del resto, è per sua stessa vocazione orientata al futuro e dovrebbe quindi essere più pronta, rispetto ad altri settori d'intervento rilevanti per gli studi giuridici, a cogliere le opportunità che le si offrono.

Un fronte sul quale è necessario lavorare, come spesso si deve evidenziare, è quello che concerne l'aspetto culturale connesso al disegno delle città, che deve portare a una condivisione del risultato che ne valorizzi le componenti "verdi". Non di rado, infatti, anche i piccoli contributi possono essere determinanti per cambiare radicalmente l'aspetto di una città – pensiamo ai terrazzi, ai balconi, ai giardini – ma per la loro adeguata diffusione, pur sostenuta anche da incentivi mirati, come il c.d. "bonus verde" introdotto con l. 27 dicembre 2017, n. 205, legge finanziaria per il 2018, reiterato fino al 2024 – è purtroppo ancora insufficiente la sensibilità per questo aspetto, la "cultura del bello".

Un impulso a impegnarsi in questa direzione si legge nel PNRR, la cui seconda missione, definita "rivoluzione verde e transizione ecologica", tra gli investimenti indicati contempla la necessità di promuovere l'approccio "verde" per sostenerne la dimensione culturale.

Il Piano, al fine di "salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine" (investimento 3.1), annovera espressamente la tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano.

Per raggiungere questo obiettivo il Piano prevede "una serie di azioni su larga scala per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree verdi esistenti e la creazione di nuove, anche al fine di preservare e valorizzare la biodiversità e i processi ecologici legati alla piena funzionalità degli ecosistemi". Le azioni previste riguardano "principalmente" le quattordici città metropolitane, "ormai sempre più esposte a problemi legati all'inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, con evidenti effetti negativi sul benessere e sulla salute dei cittadini".

In concreto, si legge sempre nel testo del Piano, la misura prevista "include lo sviluppo di boschi urbani e periurbani, piantando almeno 6,6 milioni di alberi (per 6.600 ettari di foreste urbane)". Misura non certo idonea a trasformare il panorama urbano, che conferma e rafforza l'approccio della già ricordata l. n. 10/2013, ma un buon inizio specie in termini di visibilità del punto oggetto di attenzione, incluso nella prima delle sei grandi aree di intervento – denominate anche "pilastri" – sulle quali il PNRR si focalizza.

Il PNRR è un documento che assume un approccio nuovo: come riportato sopra è articolato per missioni, ripartizione che ne evidenzia la corrispondente dimensione economica, e per il diritto amministrativo ciò impone all'amministrazione di realizzare i risultati cui si è impegnata con le risorse assegnate: quindi a questo punto "bisogna fare sul serio".

LA CITTÀ “VERDE” E LE SFIDE PER IL DIRITTO

GIUSEPPE PIPERATA

21 LA CITTÀ “VERDE” E LE SFIDE PER IL DIRITTO

Ci sono spazi nella città dove la priorità nell'azione e nella rappresentazione è lasciata alla natura: all'uomo non è proibito in maniera assoluta intervenire, margini di intervento ci possono essere, ma a condizione che essi siano funzionali a consentire alla natura di esprimersi come fattore determinante in tali contesti. Si tratta degli spazi riservati al verde, che, nello specifico, può essere pubblico o privato. È la città come istituzione a decidere quali parti del proprio territorio debbano essere riservate alle manifestazioni della natura e ciò avviene grazie ad apposite funzioni pubbliche, a cominciare da quella pianificatoria, la quale, in particolare attraverso la zonizzazione, attribuisce ad alcuni suoli una vocazione maggiormente orientata alla rappresentazione di un contesto naturale.

Il diritto, ovviamente, è chiamato a disegnare un quadro regolativo nel quale collocare tali dinamiche, ma soprattutto, sempre più spesso, è tenuto ad offrire soluzioni efficienti per ricomporre interessi in conflitto proprio in conseguenza della scelta di attribuire alla vocazione naturale un rilievo prevalente rispetto ad altre vocazioni. A volte, le questioni che necessitano di interventi giuridici chiarificatori mettono in discussione principi, diritti e libertà di primaria importanza e non sempre è facile trovare un bilanciamento unanimemente condiviso. Ne abbiamo un esempio lampante nel caso della natura da riconoscere al vincolo a verde pubblico che il pianificatore locale può disporre rispetto a un'area anche di proprietà privata: è un vincolo espropriativo o un vincolo conformativo? Le incertezze e le oscillazioni nella giurisprudenza del giudice amministrativo sono costanti e attuali. Capita, infatti, che alla affermazione giurisprudenziale secondo la quale

la destinazione a Parco pubblico non può considerarsi di natura espropriativa costituendo al contrario un vincolo conformativo della proprietà privata nell'ambito del quale le finalità di interesse pubblico indicate possono essere realizzate anche mediante attività d'iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, non essendo richiesta la previa ablazione del bene, con conseguente possibilità per il proprietario di sfruttamento del proprio diritto dominicale,⁸

faccia da controcanto altra voce contraria secondo la quale le zonizzazioni a verde pubblico

integrano vincoli espropriativi, in quanto comportano la compressione delle ordinarie facoltà inerenti il diritto di proprietà, determinandone il sostanziale svuotamento.⁹

Ma gli spazi riservati a verde dalla pianificazione urbanistica non sono gli unici luoghi della città nei quali la natura si

manifesta. Esistono anche luoghi nati con vocazioni diverse, ma nei quali la natura si ripresenta e si impone attraverso percorsi di inselvaticamento. Ciò avviene soprattutto in quelle aree ed edifici abbandonati, rifiutati, dismessi, che riprendono vita grazie ad un processo di rinaturalizzazione spontanea. Un tempo erano “vuoti urbani”, contesti desolati e degradati che avevano perso la loro funzione originaria e che, pertanto, rappresentavano solo un problema per la città. Oggi, in alcuni casi, sono luoghi rigenerati, non grazie all’opera fattiva dell’uomo, ma grazie ad un processo spontaneo e selvaggio di riconquista da parte della natura. Sono quelle “isole dell’abbandono” – per usare una bella immagine di Cal Flynn ↓ – tornate a nuova vita per effetto del ritorno della natura, che con i suoi processi spontanei e selvaggi ricostruisce un ambiente e lo riporta con una nuova funzione dentro la città.

Ma il ritorno della selva potrebbe anche essere il prodotto di un uso eccessivo e troppo rigido di strumenti regolativi e vincolistici, ispirati dal nobile intento di protezione e conservazione di aree rilevanti sotto il profilo agricolo o naturale, ma che possono portare a conseguenze controproducenti rispetto alla loro gestione e manutenzione. Si tratta, ovviamente, di ipotesi estreme, non potendosi mettere in discussione l’importanza e l’indispensabilità della tutela dei valori ambientali, culturali o paesaggistici garantiti attraverso l’uso dello strumento vincolistico. Allo stesso tempo, però, alcuni giudici non hanno mancato di segnalare i c.d. “effetti perversi del vincolo”, frutto di una impostazione eccessivamente conservativa e non bilanciata con altri principi (come, ad esempio, quello dello sviluppo sostenibile), destinati a produrre risultati controproducenti anche con riferimento alle finalità perseguite, in particolare rispetto ad alcuni beni appartenenti al paesaggio agrario, caratterizzati da un evidente dinamismo,

che finirebbero per essere addirittura danneggiati da vincoli troppo stringenti che ne impedissero lo sfruttamento con una sufficiente redditività, determinandone l’abbandono ed il ritorno a selva incolta dei relativi terreni.▲

Un caso limite, ma che ci ricorda l’importanza di bilanciare sempre con equilibrio, proporzionalità e ragionevolezza gli interessi contrapposti che l’amministrazione pubblica è chiamata a comporre.

Il verde delle città, quindi, non è solo quello ordinato e curato dei parchi, delle ville, dei giardini, ma è anche quello selvaggio e spontaneo che ha occupato gli spazi non più in grado di esprimere una funzione o provvisoriamente privi di un utilizzo alternativo. È un fenomeno, quest’ultimo, che sta assumendo forme e dimensioni interessanti. Sara Marini ha ricordato che la selva non è più fuori dalla città, dalle sue mura, dai suoi edifici, ma è ormai

dentro la città, con la sua forza selvaggia e spontanea. Bisogna, allora, entrare nella selva, essa è “un ambiente da attraversare”¹. Nel farlo, però, dobbiamo essere consapevoli che in discussione non c’è solo il rapporto tra artefatto e natura nella città, ma più in generale l’esigenza di ridefinire il rapporto tra uomo e ambiente, secondo canoni che non possono più essere quelli del passato. La crisi pandemica, gli eventi estremi e incontrollabili prodotti dal cambiamento climatico – come è stato recentemente ricordato² – stanno a dimostrare che l’idea di una natura “governabile” e sottomessa alla volontà dell’uomo è una visione ideologica superata, non più attuale, che ormai mostra tutti i suoi limiti. È giunto, pertanto, il momento di provare a riequilibrare la relazione tra l’uomo e l’ambiente in cui vive, guardando al futuro e cercando di riconfigurare una nuova alleanza secondo modelli più armonici e coevolutivi.

La città e i suoi processi di ri-naturalizzazione offrono un ottimo campo di analisi per capire in quale direzione operare il cambiamento. Davanti a questi fenomeni, anche il giurista deve interrogarsi su cosa modificare e quali nuovi strumenti offrire per poterli efficacemente affrontare, evitando così che si trasformino in problemi per la città. In particolare, la presenza della selva all’interno del contesto urbano e i processi con i quali la natura prova a riconquistare gli ambienti urbani pone al giurista almeno due questioni di primaria importanza.

La prima è quella che affronta il problema di come regolare la presenza in città di un tipo di verde urbano, spontaneo e selvaggio, diverso da quello più ordinato e tradizionale e, conseguentemente, di come regolare i rapporti tra questi due tipi di manifestazioni naturali. Infatti, se accettiamo l’idea che in città ci possano essere ambienti naturali non uniformi, allora diviene essenziale definire i caratteri di ogni tipo, individuare gli spazi nei quali essi si manifestano, risolvere i problemi e regolare i rapporti di questa nuova relazione, di questa nuova convivenza, tra la natura selvaggia e la natura ordinata, arrivando anche a ipotizzare innovativi strumenti giuridici per meglio sviluppare tale rapporto.

Al riguardo, la legislazione offre alcune utili coordinate. Oltre che con la disciplina più datata e tradizionale (l. 6 agosto 1967, n. 766, e successivo d.m. 2 aprile 1968, n. 1444) che ha individuato il verde pubblico come standard urbanistico e il verde agricolo come possibile vocazione da attribuire ad una porzione territoriale urbana attraverso la pianificazione e la zonizzazione, in tempi a noi più vicini, il legislatore è tornato sulla questione con una legge di più ampio respiro, la l. 14 gennaio 2013, n. 10, con la quale ha previsto non solo una precisa azione di tutela del

verde urbano, ma anche una specifica strategia di sviluppo degli spazi della città che ospitano tali contesti naturali. Il verde urbano, in tale prospettiva, è visto non solo come una porzione territoriale da proteggere e conservare, ma soprattutto uno spazio da promuovere e valorizzare, anche in una ottica di servizio pubblico, come chiarito dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico[†], a cui la legge affida un ruolo proattivo per la realizzazione di una strategia ecologica in grado di assicurare attraverso il verde urbano un servizio essenziale per il benessere e lo sviluppo economico delle comunità locali.

Anche con riferimento agli spazi naturali più selvaggi della città, le innovazioni in campo giuridico non mancano. L'attenzione, in particolare, viene richiamata da alcune leggi regionali che provano a circoscrivere tali aree e a collocarle in una strategia più ampia, non solo di governo del territorio e dell'ambiente, ma anche di promozione sociale. È il caso, ad esempio, della l.r. Veneto, 8 agosto 2014, n. 26, la quale riconosce ai Comuni il compito di favorire l'utilizzo di terreni agricoli inutilizzati, aree industriali dismesse, terreni adibiti a verde pubblico ed ogni altra superficie assimilabile, per la creazione di orti sociali urbani (art. 6). Ma ovviamente l'emersione di questi processi di inselvaticimento è destinata a cambiare anche alcune tradizionali funzioni di governo del territorio della città, a cominciare da quella urbanistica ed edilizia. Il verde pubblico, lo abbiamo visto, ha sempre rappresentato uno degli elementi principali nel sistema di pianificazione del territorio urbano, che risulta ancora adesso collegato a precise funzioni e servizi dell'ente locale. Ma nel momento in cui al verde pubblico si affianca una presenza naturale più spontanea e selvaggia, quali nuovi strumenti giuridici debbono essere introdotti in quel sistema di pianificazione e all'interno di quali strategie? Sul punto le novità non mancano. Si tratta ancora di strumenti che necessitano di essere testati in tutta la loro portata e di dinamiche che vanno assestate secondo schemi più consolidati. È così, ad esempio, per l'innovativo istituto degli usi temporanei autorizzati da alcune leggi regionali^{††}, promossi non solo nella prospettiva della riduzione del consumo di suolo, ma anche in quella di recupero e utilizzo di spazi abbandonati, a cominciare da quelli nei quali si registra la presenza di un contesto naturale di ritorno, per un loro riuso come orti sociali di prossimità, giardinaggio urbano collettivo, parchi urbani. Tali dinamiche, inoltre, interagiscono anche con alcuni processi di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione civica che trovano proprio nella gestione di questi ambienti naturali un campo di sperimentazione di percorsi idonei a rendere effettivo e concreto il diritto alla città. Si aggiunga anche, infine, un possibile collegamento tra il

fenomeno qui considerato e la nuova funzione di rigenerazione urbana, da sviluppare anche attraverso il riconoscimento in sede di pianificazione del territorio urbano di interventi idonei a collocare pure gli “altri” spazi verdi della città in un disegno urbano coerente con le non più procrastinabili esigenze di riuso dell'esistente e di risparmio del suolo[†].

C'è anche un'altra questione interessante che la presenza della selva nella città pone al giurista. La collocazione della gestione della selva cittadina all'interno di un disegno più ampio di governo degli spazi urbani insieme alla promozione dell'incremento degli spazi verdi, all'implementazione delle politiche di risparmio e di efficienza energetica, nonché di sistemi di mobilità sostenibile, alla realizzazione di interventi diretti a contenere il consumo di suolo e favorire la rigenerazione urbana, rappresentano quelle nuove funzioni cd. *green*, che stanno modificando non solo il sistema di governo e di pianificazione del territorio urbano, ma anche il modo di essere delle nostre città e il loro ruolo istituzionale. “Città verde” è l'espressione che ormai si usa per indicare quelle città che hanno saputo interpretare tale cambiamento e che hanno provato a costruire una risposta efficace di contrasto agli effetti negativi del cambiamento climatico^{††}. Alle nostre città, oggi, non viene chiesto di dare priorità agli interventi diretti ad organizzare in maniera ordinata la loro espansione ed il conseguente governo degli spazi; a loro si chiede con più insistenza di essere più “stazionarie”^{††}, resilienti, sostenibili, più attente all'esistente e ai benefici ambientali, pronte a rispondere ai rischi naturali e ai pericoli ecologici.

“Città verde” è, quindi, una locuzione che serve ad indicare una vocazione generale che la città può assumere, l'indicazione di un attributo, di un carattere che esprime un particolare modo di essere della città, città che investe prioritariamente sulle politiche di promozione ambientale come leva per migliorare la qualità di vita dei luoghi e il benessere dei propri abitanti^{††}. Ovviamente, non esiste un modello di riferimento, essendo lasciato all'autonomia locale ampio spazio per assumere al meglio delle proprie possibilità e potenzialità quei compiti strumentali alla effettiva realizzazione di una vocazione di città ecologica e sostenibile. Alcune esperienze di successo vengono anche proposte come possibili esempi da seguire, grazie anche a specifiche iniziative in tal senso intraprese a livello europeo. È il caso del titolo “Capitale verde europea”, un riconoscimento che ogni anno la Commissione europea assegna ad una città, premiata per essersi distinta nella realizzazione di strategie per la protezione dell'ambiente e nella promozione di politiche di sostenibilità. Possono aspirare al titolo le città europee con almeno centomila abitanti, che vengono

poi valutate sulla base di specifici indicatori e criteri. Non sono solo i caratteri innovativi e ambiziosi dei progetti ambientali realizzati i fattori che determinano l'assegnazione del premio, ma soprattutto la capacità della città di proporsi come modello virtuoso per altre realtà urbane, un modello di "città verde", per l'appunto. Stoccolma, Amburgo, Copenaghen, Lisbona sono solo alcune delle città europee premiate con il titolo di "Capitale verde", titolo istituito nel 2010 e in questi anni, ahimè, mai assegnato ad una città italiana.

Ma per il giurista la locuzione "città verde" è più di una semplice espressione da utilizzare solo per riconoscere una particolare vocazione o attributo ecologico ad una città; per il giurista essa può essere la sintesi verbale di un fenomeno molto più ampio e profondo dietro al quale si nascondono sfide molto importanti per il diritto. Una su tutte. Finora abbiamo indicato la "città verde" come il risultato di precisi compiti o politiche pubbliche che l'ente locale sviluppa per scelta autonoma o imposizione legislativa. Un ultimo incentivo in tal senso è rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ha previsto nell'ambito della missione M2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", un importante titolo di intervento dedicato alla "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano", attraverso il finanziamento di progetti degli enti locali per la realizzazione di boschi urbani, periurbani ed extraurbani e l'attuazione di uno specifico Piano di forestazione urbana ed extraurbana⁸¹.

E se tutto ciò fosse solo una parte del fenomeno? E se la "città verde" diventasse un diritto o una legittima aspettativa giuridicamente tutelabile? E se un domani la qualificazione di una città come "verde" non fosse solo un modo con il quale identificare un Comune che si è particolarmente distinto nella promozione della sostenibilità, del verde urbano, delle pratiche del riuso e della rigenerazione, ma l'espressione linguistica con la quale riassume un preciso statuto giuridico che il legislatore potrebbe imporre e i cittadini rivendicare nei confronti delle città in cui vivono? È sotto gli occhi di tutti il processo di rafforzamento della legittimazione degli attori, in veste singola o associata, per rivendicare anche in sede giudiziaria forme di tutela ambientale più incisive o precise pretese di intervento a salvaguardia di valori ecologici. Non solo in Europa, ma in tutto il mondo si stanno registrando alcune aperture interpretative al riguardo, la cui portata innovativa (se non rivoluzionaria), è stata ampiamente segnalata⁸². A cominciare dall'ordinanza del Tribunale costituzionale federale della Germania di marzo del 2021, con la quale è stata annullata la legge tedesca sul clima, perché ritenuta poco efficace, dal punto di vista delle misure di tutela dell'ambiente adottate, e inidonea

a garantire anche il diritto all'ambiente delle generazioni future⁸³. Pendono attualmente davanti ai giudici di tanti Paesi cause promosse da soggetti singoli e enti associativi, che richiedono un intervento dei governi e delle amministrazioni locali a protezione dell'ambiente ancora più concreto e più coerente con i nuovi principi della sostenibilità e della transizione ecologica.

Se dall'esperienza europea si passa, poi, a quella nazionale, la tendenza non pare essere diversa. Basta solo ricordare la recente modifica costituzionale con la quale la protezione dell'ambiente è stata portata in maniera esplicita direttamente all'interno degli artt. 9 e 41 della nostra Costituzione. La l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, in particolare, ha integrato l'art. 9, Cost., chiarendo che la Repubblica, non solo si occupa della protezione del paesaggio e dei beni culturali, ma "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". Si tratta di una modifica al testo non solo formale, ma che introduce possibili nuovi significati nel rapporto tra il diritto e la natura, che potranno emergere solo attraverso l'applicazione convinta della nuova disposizione costituzionale. Essa potrà portare ad un rafforzamento dei diritti fondamentali di cui ogni persona è titolare con riferimento a ciò che rappresenta la natura, ma non si può escludere che sulla stessa base giuridica potranno anche fondarsi alcuni processi di riconoscimento di precisi diritti in capo alla natura stessa⁸⁴. Insomma, anche il caso italiano lascia immaginare scenari futuri nei quali sarà possibile registrare non solo il potenziamento del diritto dell'ambiente anche "dal basso" e secondo percorsi diversi da quelli seguiti in passato, ma soprattutto seguire possibili iniziative di singoli e di associazioni che promuovono i valori ambientali finalizzate a richiedere (anche attraverso azioni giudiziarie) alle istituzioni interventi più incisivi in linea con lo statuto "verde" che per prime le città devono rispettare.

Se ciò avverrà, allora, possiamo pensare che la "città verde" non sarà più solo un modello di pratiche locali promosso dall'urbanistica o una idea di nuova alleanza tra uomo e natura sviluppata dall'architettura, ma sarà anche un possibile statuto disegnato dal diritto per contribuire alla protezione dell'ambiente e anche al benessere di chi la città la vive.

Precious Okoyomon, *To See the Earth before the End of the World*,
in "Il latte dei sogni", 59. Esposizione Internazionale d'Arte, Venezia 2022.
Fotografia di Sissi Cesira Roselli.



29 LA CITTÀ "VERDE" E LE SFIDE PER IL DIRITTO

✠ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2022, n. 1142, in www.giustizia-amministrativa.it.

✠ Cons. giust. amm. reg. siciliana, sez. giur., 28 marzo 2022, n. 383, in "Foro italiano", 2022, III, c. 436 ss., con nota di E. Barilà.

⌋ Cfr. C. Flynn, *Isole dell'abbandono*, Blu Atlante, Roma 2022.

⌋ Così Tar Lazio, Roma, sez. II quater, 27 gennaio 2021, n. 1080, in www.giustizia-amministrativa.it.

⌋ S. Marini, *Introduzione. Entrando nella selva*, in *Nella selva. XII tesi*, a cura di S. Marini, Mimesis, Milano 2021, p. 7.

⌋ Cfr. P. Blom, *La natura sottomessa. Ascesa e declino di un'idea*, Marsilio, Venezia 2023.

* Cfr. Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, del. n. 6 del 19 marzo 2015, nella quale si afferma che "la gestione del verde pubblico è gestione di un servizio pubblico locale autonomo rispetto agli altri, ivi incluso il servizio rifiuti e gli altri servizi di igiene urbana".

⌋ Cfr. l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, art. 16; l.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, art. 8.

⌋ In termini più ampi, si rinvia ai contributi raccolti in *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, a cura di E. Fontanari, G. Piperata, Il Mulino, Bologna 2017.

✠ ✠ La necessità di predisporre nuove strategie locali per una risposta concreta al cambiamento climatico è stata, tra gli altri segnalata, nel volume *Il clima cambia le città. Strategie di adattamento e mitigazione nella pianificazione urbanistica*, a cura di F. Musco, E. Zanchini, Franco Angeli, Milano 2014.

✠ ✠ L'idea di "città stazionaria" è tratta da P. Bihouix, S. Jeanter, C. De Selva, *La ville stationnaire: Comment mettre fin à l'étalement urbain?*, Actes Sud, Paris 2022.

✠ ✠ Coglie tale rapporto tra la promozione del verde urbano e il maggiore benessere degli abitanti, S. Bartolini, *Città verdi e felici?*, in "Equilibri", 2020, pp. 373 ss.

✠ ⌋ Cfr. su tali aspetti Comitato per il Capitale Naturale, *Quinto rapporto sullo Stato del capitale naturale in Italia*, Roma 2022.

✠ ⌋ Cfr. al riguardo, tra i tanti, M. Ramajoli, *Il cambiamento climatico tra green deal e climate change litigation*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2021, pp. 53 ss.; S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in "Diritto e processo amministrativo", 2021, pp. 293 ss.

✠ ⌋ Cfr. Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021, e il commento di R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in "laCostituzione.info", 30 aprile 2021.

✠ ⌋ Cfr. al riguardo le considerazioni di G. Demuro, *I diritti della natura*, in *Istituzioni selvagge?*, a cura di F. Cortese, G. Piperata, Mimesis, Milano 2022, pp. 30 ss. (oltre agli altri contributi presenti nello stesso volume), e gli scritti raccolti in Aidambiente, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale scientifica italiana, Napoli 2022.

DIRITTO E CITTÀ “VERDE”. UNA CHIAVE DI LETTURA PER IL FUTURO, A PARTIRE DAL TEMPO PRESENTE

PATRIZIA MARZARO

Senza alcun dubbio il tema che costituisce il filo comune attraverso cui si snodano le riflessioni raccolte in questo volume, assume come postulato fondamentale il confronto e la condivisione di saperi propri di scienze diverse, un lavoro comune per fornire la conoscenza sulla quale costruire il futuro, raccogliendo entro l'idea di città “verde” quella di comunità da (ri)costruire.

Forse come mai prima, il futuro da costruire oggi infatti assume una veste diversa, quella della rinascita. Non ci siamo mai trovati a vivere un momento di cesura totale come quello che stiamo vivendo; il Covid – e il PNRR pensato per far fronte alla crisi provocata dalla pandemia – richiama quelle che Norberto Bobbio definiva “le dure repliche della storia” al delirio di onnipotenza in cui l'uomo rischia sempre di precipitare, per ritrovarsi poi nella sua infinita limitatezza. E, di fronte a questa integrazione di saperi, la veste della rinascita va intesa necessariamente come rinascita della comunità, ricostruzione della città come comunità, e perciò sicuramente in questa sede il tema del diritto alla città trova il proprio spazio naturale, inteso in un senso molto ampio come diritto alla sostenibilità ambientale, alla rete, ai servizi pubblici, all'abitazione, all'inclusione, al verde.

Si tratta quindi di vedere quali spazi possono e debbono essere occupati dal diritto all'interno di un incrocio di saperi così vivo e anche vivacemente critico: non è privo di implicazioni per il giurista che negli studi raccolti in questo volume e in questa collana si parli di spazi aperti e di “logica di riconquista degli spazi”, sottolineando la necessità di lasciare sufficiente libertà, ma anche della scelta di “governare bene per non governare tutto”; di realtà proprie di una città “verde” che rappresentano forme di “anarchia gioiosa” e di cittadinanza attiva e di “co-costruzione” della città; della stessa come “luogo di resistenza” e di sperimentazione della politica[¶]; di orti urbani e di “orti di riconquista”, ma anche di “euforia orticola” un po' insana, e della necessità di una visione progettuale del coltivare, chiedendosi anche se ci si trovi di fronte ad una nuova rivoluzione agricola a buon mercato[⌘]. Ed è altrettanto interessante la rappresentazione del “verde democratico”, delle passeggiate urbane come luogo di democrazia, occasione di condivisione e inclusione^{¶¶}.

Affrontare il tema della città “verde” nella prospettiva del confronto e della cooperazione dei saperi per la sua rinascita, porta naturalmente con sé il comune denominatore della necessità di liberare risorse, intellettuali, culturali, sociali, non soltanto economiche, e permette al giurista di vedere ciò che rimane sullo sfondo, alcuni spazi che il diritto può riempire offrendo alcune chiavi di lettura per il futuro, a partire dalle esperienze del presente.

Sicuramente un primo elemento da considerare è costituito dalla partecipazione civica, che in questo contesto assume palesemente un ruolo fondamentale e imprescindibile.

Sono ormai al centro dell'attenzione le questioni relative alla partecipazione ai procedimenti di “creazione/rigenerazione” della città, si studiano le forme di partecipazione dei cittadini ai procedimenti di pianificazione urbanistica, ambientale, a quelli di realizzazione delle grandi infrastrutture e si sperimentano a livello locale i modelli partecipativi via via disegnati da una normazione regionale sempre più attenta alla richiesta di confronto con i cittadini.

E di fronte ad una progressiva perdita di senso del procedimento amministrativo nella sua accezione più consueta, oramai compresso da meccanismi di semplificazione ispirati a una corsa contro il tempo che assume sempre più le sembianze di una rinuncia preventiva ad assicurare la cura degli interessi pubblici, non può certo essere ignorata quella “riserva di procedimento e della relativa istruttoria”^Λ che in questi ultimi anni il giudice costituzionale sembra costruire attorno ai procedimenti di pianificazione in quanto aventi ad oggetto la pluralità di interessi che con diverso peso ricadono sul territorio. Anche se i percorsi che segue per arrivare a configurarla sono diversi, e non ancora pienamente compiuti, la Corte è giunta a teorizzare per gli strumenti di pianificazione una “riserva di procedimento amministrativo”^Λ, che “consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi”, la violazione della quale “impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati”^Λ.

In ogni caso ciò che non bisogna perdere di vista è l'essenza degli odierni istituti di partecipazione, divenuti imprescindibili per cercare di fare fronte ad una crisi di legittimazione democratica delle istituzioni a cui non si vede fine, portando a maturazione – pur nella delicatezza degli strumenti utilizzati – quella capacità di forte percezione della quotidianità da parte della cittadinanza, oggi indispensabile per “rivitalizzare” un circuito democratico che sia capace di interpretare i bisogni della comunità.

La cittadinanza ha bisogno di interlocutori preposti alla cura degli interessi della comunità, e la rigenerazione, la ricostruzione urbana, non possono che venire da scelte strategiche pubbliche, legittimate dalla partecipazione popolare.

Da questo quadro deriva necessariamente un enorme bisogno di pianificazione, un ritorno alla pianificazione pubblica che non ha nulla però della retorica del piano e che piuttosto si presenta in quella veste che per i giuristi continua ad essere

efficacemente rappresentata dalla sentenza sul p.r.g. di Cortina, la n. 2710 del 2012 del Consiglio di Stato. L'inquadramento utilizzato dal giudice in quella pronuncia, dopo dieci anni conserva ancora tutta la propria attualità:

In definitiva – si osservava – l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione di futuro sulla propria stessa essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

In fondo siamo ancora alla ricerca della pianificazione, continuiamo ad interrogarci sul suo ruolo, sullo spazio che può occupare, ma siamo consapevoli che nel momento in cui affrontiamo il tema della ricostruzione della città, della sua rinascita, della rigenerazione urbana, non possiamo che guardare alla pianificazione di impronta pubblica; le operazioni cd. di macrorigenerazione urbana non possono che fondarsi su scelte strategiche pubbliche. La riqualificazione della città oggi, infatti, deve mirare anzitutto a superare e risolvere le disuguaglianze territoriali, ricostruendo il tessuto sociale, non certo limitarsi a ragionare in una logica quantitativa incentrata sugli standards e sulla misura della trasformazione del territorio. Anche la finalità di evitare il consumo di suolo non è certo sufficiente alla rigenerazione, che richiede invece attenzione primaria ai diritti fondamentali e deve essere espressione di politiche integrate di cura dell'interesse pubblico. Saranno poi le politiche cd. di microrigenerazione a vedere protagonista l'intervento dei privati, peraltro non soltanto investitori ed imprese – in attuazione delle strategie elaborate in sede pubblica –, ma anche la cittadinanza in via di sussidiarietà orizzontale, specialmente attraverso modelli ispirati ai cd. patti di collaborazione.

Del resto, gli istituti di partecipazione trovano proprio nella pianificazione una sede fisiologica, potendo assumere le forme più ampie e atipiche, proprio perché essa è espressione emblematica dell'autonomia degli enti locali, e la loro valorizzazione in questi ultimi anni può essere vista anche come il frutto di una sorta di processo di ricongiunzione tra sovranità e partecipazione, attivato proprio dalla crisi dei sistemi rappresentativi. Non a caso, nella migliore dottrina è stato l'articolo 5 della Costituzione uno dei pilastri su cui ha trovato fondamento la partecipazione del *quivis de populo*, espressione di quella che Allegretti nei suoi scritti considerava la "reale" partecipazione* – quella non protetta da una differenziazione operata dal legislatore attraverso le norme attributive del potere – mentre Berti, nel Commentario Brancall, ravvisava la ragion d'essere profonda dell'autonomia nella necessità di dare respiro alla partecipazione sociale, attraverso la quale le comunità possono arrivare a realizzare il giusto livello di autogoverno.

IL RUOLO DELLA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA

E LE DIFFICOLTÀ DI DIALOGO TRA LE DIVERSE NOZIONI DI PAESAGGIO

Il contesto attuale, peraltro, spinge anche a riaprire il dibattito sulla pianificazione paesaggistica, intesa soprattutto come esperienza del confronto e della collaborazione, leale, tra amministrazioni – Stato e Regioni – nella tutela dei beni paesaggistici e nella valorizzazione della dimensione paesaggistica necessaria del territorio. A Venezia – è interessante ricordare – si contano più di 400 vincoli paesaggistici da dichiarazione di notevole interesse pubblico, posti ancora in anni molto risalenti a tutela dei giardini della città; si tratta di un dato "particolare", proprio di una realtà urbana assolutamente specifica, ma non unico nel nostro Paese, e comunque emblematico della necessità di assicurare finalmente un dialogo cooperativo – e non in termini antagonisti, come spesso succede anche nella narrazione dei rapporti tra amministrazioni in questa materia – tra pianificazione urbanistica e tutela del paesaggio.

Va detto che la ragione del ruolo che dovrebbe assumere la pianificazione paesaggistica nel momento attuale sta proprio nel fatto che il confronto tra le due visioni diverse della tutela paesaggistica che da sempre coesistono – e fisiologicamente confliggono – nel nostro ordinamento, e che il piano paesaggistico dovrebbe comporre, appare ormai ineludibile.

Da una parte vi è la visione della conservazione del bene paesaggistico, in una dimensione statica, che è tipica del soggetto che percepisca il significato paesaggistico del bene dall'esterno, nella sua dimensione propriamente scientifica, avente natura estetico culturale – soggetto definito anche *outsider* –, nella quale si

ritrovano naturalmente la Soprintendenza, amministrazione tecnica specializzata, creata al fine prendersi cura del valore paesaggistico del bene. Dall'altra, una visione intrinsecamente dinamica del valore paesaggistico del bene, propria dei soggetti che lo vedono dall'interno – i cd. *insider* – e ne percepiscono il significato in una continua trasformazione, dunque il più delle volte i Comuni, chiamati come soggetti delegati dalla Regione a cogestire il vincolo paesaggistico assieme alle Soprintendenze¹. Anche da questo punto di vista si è perso troppo tempo, ma oggi la ri-creazione della città, la città "verde", richiede sempre di più che si superino le chiusure legate a queste due diverse concezioni, che per la loro intrinseca diversità non sono fisiologicamente mai riuscite a comunicare e hanno portato a complicazioni su complicazioni anche per ciò che riguarda la co-gestione dei vincoli paesaggistici, con tutti i problemi procedurali legati al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

Il piano paesaggistico è senza ombra di dubbio la sede naturale del confronto tra queste due diverse concezioni, e la necessità del superamento di una prospettiva eminentemente statica della tutela – peraltro ormai entrata anche nell'orientamento del giudice amministrativo, oltre che del legislatore – non deve essere intesa come la sconfitta della funzione di tutela, ma al contrario come la massima possibilità di valorizzazione del bene che si fonda sul confronto e l'integrazione tra la visione, esterna, della scienza e quella delle comunità che invece vivono il bene paesaggistico nella loro quotidianità.

LO SPAZIO DEI PICCOLI COMUNI

Vi è infine un ultimo aspetto su cui può essere interessante soffermarsi in queste brevi note, sempre legato a ciò che stiamo vivendo. Come si diceva in apertura, il tema di cui si sta trattando pone sul tappeto nel modo più ampio la questione del diritto alla città come diritto ad una vita inclusiva, nella quale i diritti fondamentali siano garantiti anche attraverso i servizi alla persona e alla comunità, in un contesto di sostenibilità ambientale e di efficienza, ma il tempo in cui ci siamo ritrovati pone senza dubbio in primo piano anche il ruolo da riconoscere ai piccoli Comuni.

Forse la "città verde" non è l'unico contesto nel quale il tema del verde urbano merita di essere affrontato, anche solo stando al diritto. C'è anche un versante diverso, che guarda a quello che secondo il legislatore di qualche anno fa aveva il "fine di contrastare l'abbandono di terreni per prevenire le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico e la perdita di biodiversità e assicurare l'esecuzione delle operazioni di gestione sostenibile del bosco, anche di tipo naturalistico, nonché la bonifica dei terreni agricoli

e forestali e la regimazione delle acque, compresi gli interventi di miglioramento naturalistico e ripristino ambientale”, come recita l’art. 5 della legge cd. Realacci, 6 ottobre 2017, n. 158, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni.

Oggi, nel tempo che stiamo vivendo, i piccoli Comuni – quelli “con popolazione residente fino a 5000 abitanti nonché i Comuni istituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5000 abitanti” (art. 1, comma 2) – forse non sono più solo l’“altrove” rispetto alla città, ma non sono più nemmeno solo luogo di insediamento in quanto “risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni”. È necessario, infatti, riportare l’attenzione anche sulla realtà di questi enti e sul diritto a vivere in queste realtà non soltanto in funzione della tutela del territorio ma anche in quanto luoghi di coesione sociale, di sviluppo sostenibile, e di sviluppo della persona. Solo da poco tempo (e non entro i 180 giorni dall’approvazione della legge), con il D.P.C.M. 23 luglio 2021, il Governo ha dato attuazione all’articolo 3 della legge cd. Realacci, definendo l’elenco dei Comuni che rientrano nelle tipologie individuate dall’articolo 1, comma 2, che possono essere ammessi ai finanziamenti diretti alla “tutela dell’ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico sociale e all’insediamento di nuove attività produttive”. E poi non va dimenticato come l’articolo 8 di questa stessa legge stabilisse che “le aree dei piccoli Comuni, nelle quali non vi è interesse da parte degli operatori a realizzare reti per la connessione veloce e ultraveloce, possano beneficiare delle misure” di cui alla delibera CIPE n. 65/2015.

Forse il tempo che si è aperto davanti a noi richiede che i temi dello sviluppo sostenibile, dell’inclusione, della cittadinanza attiva, della coesione sociale, del diritto alla rete come strumento per l’innalzamento della qualità della vita attraverso una maggiore garanzia dei diritti fondamentali, vadano considerati al di là e oltre il tema, assolutamente irrinunciabile, del diritto alla città. Città è anzitutto e in ogni caso luogo dell’insediamento e dello sviluppo sostenibili, e la stessa logica della ri-generazione, ri-qualificazione, ri-nascita, ri-vitalizzazione, che si applica fisiologicamente alla città, dovrebbe costituire la lente – politica, sociale, economica, ecologica – attraverso cui si guarda a tutti i luoghi del vivere, in quanto essenziali al benessere individuale e collettivo.



Cfr. G. Ernesti, *Spazi aperti: luoghi per pensare un mondo migliore*, in questo volume.



Cfr. L. Gasparella, L. Latini (a cura di), *Coltivare la selva*, Mimesis, Milano 2023.



Cfr. A. Campitelli, *Il verde nel contesto urbano tra recupero della storia e innovazione*, in questo volume.



Così Corte Cost., n. 121 del 2022, in www.cortecostituzionale.it.



Così Corte Cost. n. 177 del 2021, in www.cortecostituzionale.it.



Su questi aspetti sia consentito un più ampio rinvio, da ultimo, a P. Marzaro, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione?*, in *Studi in onore di Filippo Salvia*, in corso di pubblicazione.



Cfr. per tutti U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano 2011.



G. Berti, *Commento all'articolo 5*, in AA.VV., *Principi fondamentali* in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna 1975, p. 288.



Su questi profili sia consentito più ampiamente il rinvio a P. Marzaro, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in “Diritto Pubblico”, 3, 2014, p. 843 ss.

Precious Okoyomon, *To See the Earth before the End of the World*,
in "Il latte dei sogni", 59. Esposizione Internazionale d'Arte, Venezia 2022.
Fotografia di Sissi Cesira Roselli.



REGOLAZIONI,
ISTITUZIONI,
COMUNITÀ

IL VERDE PUBBLICO E LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

MASSIMILIANO ATELLI

43 IL VERDE PUBBLICO E LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

La questione del verde urbano, degli spazi verdi all'interno delle nostre città, è una grande questione politica nazionale.

Il modo appropriato per affrontare questo tema è quello di mescolare, sperando che si possano “contaminare”, le diverse culture professionali, gli approcci che distinguono i diversi settori di intervento, perché non esiste un modo alternativo per sviluppare e far crescere una cultura del verde urbano e migliorare la qualità del vivere all'interno delle nostre città.

Questo contributo intende raccontare l'esperienza di quasi nove anni di attività alla guida del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico del Ministero dell'ambiente (oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica), che nasce dalla l. n. 10/2013, voluta dal Parlamento, una normativa sugli spazi verdi urbani che rappresenta una delle poche leggi in Europa dedicate specificamente a questo tema: per una volta, il nostro Paese è all'avanguardia, anche se si tratta di una legge che segna un punto di partenza, certamente non di arrivo.

Quella legge ha istituito, presso il Ministero, un apposito Comitato, e ha voluto che fosse formato da persone che hanno, tutte, provenienze completamente diverse: un ingegnere, un architetto, un botanico, un giurista, un economista, e così via. Un assortimento qualitativo voluto, per sviluppare un approccio integrato a questo tema. Questo è un primo punto da considerare: non è pensabile, sul tema del verde urbano delle città, nelle quali gli spazi verdi assumono un valore totalmente rinnovato, ritenere di poter procedere con il metodo “di prima”, un metodo, cioè, che tendeva ad isolare, atomizzandoli, singoli frammenti di questo tema, provando a dare soluzioni alle questioni che volta per volta si ponevano.

Ci sono ragioni che hanno basi ed evidenze molto precise sul piano oggettivo, a suffragio dell'importanza che ha acquisito negli anni questo tema, tanto da farne una grande questione politica nazionale, che è puramente il riflesso della rilevanza che questo tema assume a livello globale. Sono sufficienti pochi dati per restituirci la rilevanza strategica di questo tema: se guardiamo, ad esempio, ai riflessi sulla qualità dell'aria e alle conseguenze che una cattiva qualità dell'aria produce nei contesti urbanizzati, stime ufficiali ci dicono che, a livello continentale, questo fattore ha riflessi diretti immediati sulla mortalità, oltre che naturalmente sulla morbilità. Sulla mortalità i dati, suffragati da evidenze scientifiche, sono impressionanti: a livello continentale parliamo di circa 53.000 morti premature stimate ogni anno, e il moltiplicatore offre dati che sono infinitamente più grandi sul piano della morbilità. Tutto questo è, naturalmente, un tema non solo di ambiente e salute, ma anche di finanza pubblica, perché morbi-

lità significa spesa sociale, dato che, evidentemente, se - lo dico in termini semplificati, sperando di non banalizzare - si ammalano molte più persone di quelle che si potrebbe, per effetto di un basso livello della qualità dell'aria, il sistema sanitario è costretto di riflesso a dirottare risorse che potrebbero essere invece destinate ad altre missioni. Le risorse sono sempre scarse, se certi fenomeni mal governati finiscono per assorbirne più di quanto sarebbe possibile, la conseguenza è, fra le altre cose, anche una sottrazione di risorse ad altri settori parimenti importanti.

Il verde urbano, del resto, incrocia per più versi le dinamiche economiche. Abbiamo tanti nostri paesaggi urbani il cui *skyline* è segnato in modo indelebile nella memoria di chi tocca questi luoghi di bellezza che distinguono il nostro Paese, compresi gli spazi verdi urbani di pregio. Il verde, quindi, è anche fattore di attrazione, finisce per essere risorsa per il turismo, volano di movimentazione della ricchezza.

Questo finisce per porre, a cascata, questioni che sono difficili, complesse da risolvere. Ad esempio, il Comitato si è trovato di fronte al problema della sostituzione di alberature a fine ciclo. Gli alberi, infatti, sono esseri viventi, a ciclo vitale, con un principio e una fine e presto o tardi, viene il tempo della sostituzione di un'alberatura; ma quando essa interessa uno spazio verde che ha segnato in modo indelebile un angolo di città, diventa un tema delicato, che non si può affrontare con superficialità, pensando che tutte le soluzioni siano eguali, e che pone di fronte a scelte con impatti che vanno dal naturalistico all'economico. Nella consapevolezza di tutto ciò, il Comitato si è posto il tema dell'utilizzabilità dell'istituto del referendum consultivo previsto dalla normativa che riguarda gli enti locali, nei territori, con specifico riguardo agli spazi urbani e gli scorci di città a più alta sensibilità paesaggistica, per coinvolgere le persone che vivono in quel territorio e rendere questo tipo di decisioni più partecipate[¶]. Perché un'altro elemento emerso in questi anni di esperienza del Comitato è che non esistono temi, nucleare compreso, che toccano più da vicino - ed esasperano, se del caso - la sensibilità di chi vive sul territorio, come quello delle alberature. Non esistono temi, nucleare compreso, dove si sviluppa dal basso una forza propulsiva così diffusa e numerosa, capace di prendere la forma di associazioni o comitati. Statisticamente, è difficile trovare un altro tema che impatti in modo egualmente forte sulla percezione e sulla sensibilità di chi vive su un determinato territorio.

Un altro aspetto su cui riflettere è l'importanza crescente che le parole stanno assumendo. Tanto nel corso del G20, quanto nel corso della COP 26, ha preso con forza una sua centralità il tema della tassonomia, soprattutto con riferimento ad alcuni

aspetti che sono più vistosi nella percezione dell'opinione pubblica. Una delle questioni che si è posta è, ad esempio, se fra i significati accettati dell'espressione "fonti rinnovabili" possa o debba essere compreso il nucleare, oppure no. Questo è un problema di tassonomia, cioè di associazione di un dato significato a una certa parola o a una categoria. È un tema che si sta ponendo sul piano internazionale, ma è un tema che in realtà si pone anche da tempo sulle questioni più domestiche, dove irrisolte questioni tassonomiche offrono l'occasione per tornare a porsi alcuni interrogativi sulla relazione il verde urbano e talune categorie giuridiche. Ad esempio, nel corso dell'esperienza del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico e della Commissione VIA/VAS, ci si è trovati in più occasioni alle prese con questo tema, cioè dell'attribuzione o del riconoscimento di un significato preciso ad una categoria giuridica utilizzata magari da molto tempo, con riferimento alla quale la forza dell'abitudine ci ha portato nel corso degli anni a smettere di farci alcune domande. Faccio tre esempi molto veloci. Oggi si parla di "forestazione e riforestazione urbana", e dal 2019 il Governo italiano ha investito importanti risorse su questa linea di politica ambientale, con progetti che il Ministero dell'ambiente ha chiesto ai territori di sviluppare, per il tramite delle Città metropolitane. Una prima *tranche* di risorse è già stata assegnata ai territori - fra questi c'è il Veneto, dove proprio nel veneziano è stato elaborato uno dei migliori progetti - ed è in corso l'assegnazione in base alla graduatoria nazionale della seconda *tranche* di ben 18 milioni di euro, per favorire iniziative di forestazione e riforestazione. Ma chiaramente questa vicenda pone una questione: qual è il significato da associare alla parola "foresta", se riferita a uno spazio urbano? Qual è il significato della parola "bosco", se riferito a uno spazio urbano? Sia nel caso, meno sfidante, in cui un'importante concentrazione di alberi sia già all'interno di uno spazio urbano, sia nel caso, più sfidante, in cui occorre invece metterla a dimora *ex novo* (creare, quindi, dove non c'è, un bosco o una foresta)? Probabilmente, "bosco" e "foresta" in un contesto urbano non hanno esattamente lo stesso significato che si è soliti associare a queste parole nella discussione comune, e questo è un tema di tassonomia. Che spinge a porsi la domanda: ma non è che questa rinnovata attenzione agli spazi verdi all'interno delle città, tra le questioni che pone, pone anche quella di elaborare una nuova tassonomia? Una nuova tassonomia, per l'esattezza, sia sul piano del significato convenzionalmente accettato, sia riguardo al lessico propriamente tecnico, perché le due cose non necessariamente coincidono.

Un altro esempio che pone una questione di tassonomia deriva dal fatto che non è mai stata abrogata una legge del 1926

che consta di un solo articolo, di una riga in tutto, sostanzialmente, che si riferisce ai “Parchi della rimembranza”, realizzati all’indomani della Grande guerra in molti Comuni italiani. Quella legge prevede che ciascuno degli alberi messo a dimora nei Parchi della rimembranza intitolato a uno dei caduti della Grande guerra ha la dignità giuridica (ma anche, quindi, il regime di protezione giuridico) tipica non degli alberi monumentali - che sono una categoria giuridica della contemporaneità, figlia della legislazione più recente - ma sono “alberi-monumento”. Che, come tali, hanno diritto allo stesso regime di protezione giuridica, dal punto di vista penalistico, assicurato dalla legge ai monumenti che si trovano nelle piazze delle città italiane⁸. Quindi, per esemplificare, tirare una martellata su uno di questi alberi equivale, dal punto di vista penalistico, a tirare una martellata sulla statua al centro di una delle piazze italiane: la risposta ordinamentale è la stessa.

Ultimo, e forse più intrigante, esempio di rinnovata necessità di partire dall’elaborazione tassonomica per addivenire alla rilettura di categorie giuridiche che si credevano ormai consolidate, è quello che accosta la parola “verde pubblico” alla materia dei servizi pubblici locali. Oggi si dice, con un linguaggio della tecnica che viene dal mondo naturalistico, non dal mondo giuridico, che il verde pubblico assicura un servizio ecosistemico, per esprimere l’idea, fondata, che il verde pubblico produce in sé un servizio. Di fronte al quesito posto dalla municipalizzata di un grande Comune al Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, per sapere se fosse possibile per una società a partecipazione pubblica locale avere come oggetto sociale la gestione del verde pubblico, ci si è trovati alle prese con l’interrogativo di fondo sotteso al quesito: il verde urbano è un servizio pubblico locale? Nell’affrontare questo quesito ci si è accorti che, in letteratura e nel dibattito pubblico, negli ultimi cent’anni circa l’accostamento delle due categorie tassonomiche “verde pubblico” e “servizio pubblico” aveva scontato una torsione logica completa, per cui la categoria del servizio pubblico, quando riferita al verde pubblico, veniva per lo più intesa e praticata dalle amministrazioni locali nel senso – costantemente unidirezionale – dell’appalto di servizi necessario per affidare, più spesso all’esterno, la manutenzione del verde⁹. Non si era cioè minimamente palesata, e tantomeno affermata, l’idea che il verde urbano potesse essere considerato servizio pubblico locale¹⁰. Cosa che certamente è¹¹, seppure in modo del tutto peculiare, perché per il solo fatto di esistere, un’area a verde, giardino ben curato (e persino un giardino malcurato, per certi versi) produce quel servizio ecosistemico¹² che reca di per sé utilità a vantaggio della collettività di riferimen-

to¹³. Dotare l’ambiente urbano di verde pubblico significa dotarlo dell’infrastruttura essenziale per l’erogazione del servizio pubblico locale ad una comunità territoriale¹⁴. Accrescere la dotazione di verde pubblico è gestione servizio pubblico locale (così come lo è accrescere la dotazione impiantistica nel caso degli altri servizi pubblici locali). Parimenti, è gestione del servizio pubblico locale anche la manutenzione del verde pubblico, cioè l’attività costante di conservazione dello stato di efficienza e sicurezza¹⁵ dell’infrastruttura e delle dotazioni essenziali per l’erogazione del servizio. Chiaramente, imboccando questa strada ci si troverà a ragionare anche sulla possibilità di individuare, sempre con riferimento al verde urbano, perfino fattispecie di servizio pubblico locale economicamente rilevante¹⁶. Ad esempio, se in uno spazio verde urbano attrezzato¹⁷ con panchine e giochi per i bambini, un Comune consente di aprire, attraverso un meccanismo di tipo concessorio, un punto di ristoro, il valore economico di quella concessione è il riflesso indiretto del fatto che quello spazio verde esiste ed è attrezzato. Da qui, la possibilità di lavorare sulla categoria giuridica del verde pubblico come servizio pubblico locale, nel quadro delle distinzioni e sotto distinzioni tipiche e proprie di questa materia¹⁸. Il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, nel rendere il parere si è accorto che su questo punto il dibattito giuridico si era fermato, ma sarebbe opportuno rilanciarlo a fondo.

L’importanza del verde negli ambienti urbani è legata al fatto che, come hanno dimostrato G20 e COP 26, non si può pensare solo di ridurre le emissioni, occorre lavorare anche sul loro assorbimento, e non esiste una tecnologia a più alta efficacia e a più basso costo di quella rappresentata dalle alberature. Poi c’è, certamente, una serie di temi collegati, del tipo: quali alberi, dove metterli a dimora, e via seguitando. Ma un punto fermo c’è e non consente semplificazioni: non si può pensare di non porre accanto al tema della riduzione delle emissioni quello dell’assorbimento. E assorbimento significa investire e puntare prioritariamente sulla risorsa alberature e forestazione. In questa direzione, bene hanno fatto, ad avviso di chi scrive, sia G20 sia COP26 a provare a dare un’indicazione di tipo programmatico, e così, nella dichiarazione numero 19 del G20, c’è un impegno politico, che dovrà dimostrare negli anni la capacità di trovare una sua cogenza, di mettere a dimora 1.000 miliardi di alberi entro il 2030. Ma è anche importante l’altro messaggio che viene da G20 e COP26, cioè che c’è bisogno di risorse dei privati per realizzare tutto questo. Le risorse dei privati ci sono, anche perché nel mondo produttivo e non solo in quello produttivo, la sensibilità è completamente cambiata perché è cambiata la sensibilità dei consumatori.

Al riguardo, pare realistica – perché per fare grandi cambiamenti attraverso operazioni politiche, come questa, servono le risorse – la stima che è stata fatta di 5 trilioni, vale a dire 5.000 miliardi di dollari entro il 2025, di sola raccolta dai *green bond*. E anche qui si pone un problema di tassonomia, perché non c'è un concetto già universalmente condiviso di quando un *bond* possa definirsi realmente *green*.

In conclusione, se le risorse ci sono, c'è però bisogno dell'apporto giusto, che non può essere che integrato; c'è bisogno di gettare ponti verso alcune categorie, come quella dei servizi pubblici locali, che forse si sono negli anni un po' impigrite nell'abitudine ad utilizzarle; c'è bisogno, ancora, di mettere a fattor comune e a sistema mondi (civismo, istituzioni, sistema produttivo, finanza) che sino ad oggi si sono rivelati completamente scollegati l'uno dall'altro, e su questo c'è un enorme lavoro da fare.

Venezia in questo rappresenta per il verde urbano un laboratorio straordinario, nel bene e in quello che forse è meno bene. Nel bene, c'è l'esempio meraviglioso della restituzione alla città, che significa poi al mondo, dei Giardini reali, oggi tornati a rifiorire con una iniziativa che ha fatto anche molto discutere ma il cui risultato finale è bellissimo, e allo stesso tempo, per la logica del contrappasso, la vicenda del giardino Papadopoli che invece attende ancora un punto, dovuto, di chiarificazione.

✱ Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione n. 26/2018, in https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde/delibera_26_2.pdf.

✱ Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione n. 14/2016, in https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde%20pubblico/delibera_n_14.pdf.

⬇ Si veda Cassazione civile sez. I, 30 settembre 2005, n. 19209, in "Foro amm. CdS", 1, 2006, pp. 71-72.

⬆ La bibliografia in materia di servizi pubblici è sterminata. Essenziali, sono ancora G. Caia, *Funzione pubblica; Servizio pubblico*; "La disciplina dei servizi pubblici"; e "L'organizzazione dei servizi pubblici", in L. Mazzaroli e altri (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi ed., Bologna 2005, pp. 131 ss.; C. Franchini, *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1, 2007, pp. 1-15; S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, in "Enciclopedia del diritto", XLII, Giuffrè, Milano 1958, pp. 362 ss.; A. Pioggia, *Appunti per uno studio sulla nozione di pubblico servizio*, in F. Pizzetti et al. (a cura di), *Quaderni del pluralismo*, 1998, pp. 175 ss.; G. Corso, *Servizi pubblici e Costituzione*, in G. Marongiu e G.C. Da Martin (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano 1992; Id., *La gestione dei servizi fra pubblico e privato*, in AA.VV. *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Giuffrè, Milano 1997, pp. 30 ss.; F. Merusi, *Servizio pubblico*, in "Novissimo Digesto Italiano", XVII, Utet, Torino 1965, pp. 217 ss.; U. Potoschnig, *I servizi pubblici*, Cedam, Padova 1964; D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in "Diritto Pubblico", 2, 1999, pp. 371-425; M. Dugato, *L'imperturbabile stabilità dei servizi pubblici e l'irresistibile forza dell'ente pubblico*, in "MUNUS", 3, 2012, pp. 505-523. In giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2012, n. 2021, in "Foro amm. CdS", 4, 2012, pp. 974-975, e Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 27 maggio 2009, n. 12252, in "Giust. civ. Mass.", 5, 2009, pp. 834-835, (ad avviso della quale "Come è stato rilevato da attenta dottrina, la doverosità, come attributo dei servizi pubblici non si identifica necessariamente con l'obbligatorietà dell'istituzione dei medesimi. È a pieno titolo pubblico un servizio, anche se la legge consente ad un ente di decidere se e quando istituirlo, considerando la natura e l'intensità dei bisogni degli utenti").

⬇ Espressamente, in tema di verde pubblico, Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369, in "Rivista cortei conti", 6, 2006, pp. 287-288. Si veda anche, se si vuole, M. Atelli, *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente", 2, 2015, pp. 234 ss.

⬆ Nel maggio 2013, la Commissione europea ha adottato una strategia sulle infrastrutture verdi (COM (2013) 249 final) che rende molto evidente il ruolo essenziale che esse rivestono negli ambienti urbani: "Gli elementi di infrastrutture verdi nelle città comportano vantaggi per la salute, ad esempio aria pulita e una migliore

qualità delle acque. Un ecosistema sano può ridurre anche la diffusione di patologie trasmesse da vettori. Realizzare elementi di infrastrutture verdi nelle aree urbane rafforza il senso di comunità, consolida i legami con azioni su base volontaria promosse dalla società civile e contribuisce a contrastare l'esclusione e l'isolamento sociale. Questo approccio giova ai singoli cittadini e alla comunità sul piano fisico, psicologico, emotivo e socio-economico. Le infrastrutture verdi forniscono opportunità di collegamento tra le aree urbane e rurali e creano spazi in cui è piacevole vivere e lavorare. Grazie alla produzione alimentare urbana e ai giardini comunitari, entrambi strumenti efficienti di educazione per gli scolari e di coinvolgimento, in particolare, dei ragazzi, Le infrastrutture verdi riducono le distanze tra la produzione e la consumazione di alimenti e aiutano ad aumentare il valore percepito. Gli investimenti in questo tipo di infrastrutture hanno un alto potenziale in termini di rafforzamento dello sviluppo rurale, anche mantenendo o creando posti di lavoro".

✱ Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione n. 6/2015, in https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde%20pubblico/delibera_6.pdf.

⬇ Urbanisticamente, è consolidato in giurisprudenza l'indirizzo ad avviso del quale i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore generale per attrezzature e servizi, fra i quali rientra ad esempio il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato, hanno carattere particolare, ma sfuggono allo schema ablativo e alle connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto conformativi, funzionali all'interesse pubblico generale (cfr. Cons. Stato, sez. II, 21 gennaio 2020, n. 476, in "www.giustizia-amministrativa.it"; Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 783, in "www.giustizia-amministrativa.it" e Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2022, n. 1142, in "www.giustizia-amministrativa.it").

⬇ In tema di sicurezza, si veda Cassazione, sez. pen., 5 ottobre 2020, n. 27540, in "www.cortedicassazione.it".

✱ Al riguardo, con parole di chiarezza esemplare, Cons. Stato, sez. IV, 23 ottobre 2012, n. 5409, in "Foro amm. CdS", 10, 2012, pp. 2638-2639.

✱ Sul verde pubblico attrezzato nei contesti urbani, si veda Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4148, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 6, 2013, pp. 1119-1127.

✱ In questa prospettiva, cfr. C. Franchini, *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, cit. e A. Police, W. Giuliotti, *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*, in "Servizi pubblico e appalti", 4, 2004, pp. 831-854.

IL VERDE URBANO TRA PIANIFICAZIONE E REGOLAMENTAZIONE

LEONARDO ZANETTI

Ai fini dello studio degli strumenti di pianificazione e regolamentazione del verde urbano, sembra opportuno svolgere qualche breve considerazione preliminare in ordine all'inquadramento giuridico-istituzionale delle politiche sul verde urbano. Il senso dei singoli strumenti che emergono nella legislazione e nella prassi, infatti, non può prescindere dallo sfondo comune che si coglie a livello di principi e obiettivi dell'ordinamento nazionale e sovranazionale¹.

Le coordinate d'insieme sembrano da individuarsi come segue, seppur in maniera inevitabilmente sommaria:

(i) esigenze di governo del territorio, a maggior ragione per le città di dimensioni medio-grandi, in cui l'eventuale scarsità di verde urbano ben difficilmente può essere mitigata dalla vicinanza con il verde extraurbano;

(ii) valore paesaggistico e culturale, che l'art. 9 Cost. eleva a principio fondamentale e affida alla cura della "Repubblica" ossia di tutti i livelli territoriali di governo;

(iii) valore ambientale, che gode di identica "copertura" da parte dell'art. 9 Cost., soprattutto dopo che la novella del 2022² ha reso esplicito e non più implicito il riconoscimento dell'ambiente ad opera di tale disposizione.

Tra le varie finalità suddette, sta prendendo sempre più spazio quella di tutela dell'ambiente, vuoi tramite istituti *ad hoc*, vuoi come criterio per una rilettura dei "tradizionali" istituti dell'urbanistica. La diffusione di patologie, e l'aumento della mortalità, che trovano la loro origine in fenomeni come l'inquinamento³ o le "bolle di calore"⁴, nel contesto più generale del cambiamento del clima, costituiscono ormai un'emergenza agli occhi non solo di studiosi o attivisti ma anche della cittadinanza, e impongono misure all'insegna dell'effettività e della celerità.

Peraltro non si può trascurare la necessità che le iniziative in materia, nonostante la conclamata urgenza e – talora – una inevitabile "sperimentalità", da un lato si mantengano nel solco delle regole generali (costituzionali e non) sul rapporto pubblico-privato, ad esempio per quanto riguarda il principio di legalità dei poteri speciali della pubblica amministrazione, e dall'altro non determinino una eccessiva o ingiustificata differenza tra le discipline di riferimento nelle varie parti del Paese, visto che specie in materia urbanistico-edilizia la mutevolezza della normazione e dell'amministrazione ad ogni confine regionale e comunale già costituisce un problema di non poco conto, in termini di certezza del diritto per gli operatori e di varietà della *performance* degli enti.

Le politiche pubbliche in materia di verde urbano, come e più di quelle in altri settori, si svolgono attraverso misure assai composite, che si stanno venendo ad affiancare l'una alle altre in maniera fluida e disorganica, e tra le quali trovano spazio strumenti di *hard law*, strumenti di *soft law*, strumenti di incentivazione.

Qui non è possibile addentrarsi nel dibattito sulle varie tecniche di disciplina, in generale ^L o specificamente per le politiche delle città ^E, sicché ci si limita ad alcune definizioni di massima.

Per strumenti di *hard law* intendiamo quelli che determinano effetti di vincolo in capo ai soggetti di riferimento, e che in sostanza annoverano le tradizionali fattispecie pubblicistiche, come norme, piani, provvedimenti. Parliamo di “soggetti di riferimento” per riferirci non solo ai destinatari degli atti in questione, ossia in prevalenza i privati, ma anche alle figure che sono chiamate ad assumere gli atti stessi, cioè essenzialmente le pubbliche amministrazioni. Del resto, non si può trascurare che, se ad esempio il legislatore attribuisce al Comune la formazione di un piano, si determina la doverosità di tale adempimento in capo all'ente prim'ancora che l'obbligatorietà dei contenuti in capo ai cittadini.

Per strumenti di *soft law* intendiamo quelli che suggeriscono ma non impongono un certo comportamento, nel tentativo di innescare o diffondere “buone prassi” (raccomandazioni, ecc.) oppure di condividere informalmente uno scenario come premessa per iniziative più formali (si pensi alle variegate esperienze di *masterplan* o affini a livello di città).

Per strumenti di incentivazione intendiamo quelli che orientano l'azione degli interessati mediante un meccanismo non di vincolo ma di onere, nel senso che il soggetto è libero di tenere o meno una certa condotta ma soltanto ove si conformi al “suggerimento” può accedere a determinati benefici, in prevalenza di tipo monetario, sotto forma di erogazioni dirette (come per i fondi relativi agli interventi di riqualificazione-rigenerazione), vuoi mediante agevolazioni fiscali (tra cui *in primis* i crediti di imposta, come i c.d. “bonus” e “superbonus”).

Naturalmente gli strumenti delle tre tipologie non si presentano necessariamente come diversi e distinti, giacché la legislazione e la prassi vedono sovente delle commistioni.

LA PIANIFICAZIONE DEL VERDE URBANO

Per pianificazione del verde urbano intendiamo le misure volte a realizzare la destinazione a verde di parti del territorio cittadino, che si tratti di verde pubblico o privato, oppure di verde

attrezzato o libero, e indipendentemente da altre possibili classificazioni relative a caratteri o utilizzo delle aree (parchi, giardini, verde di vicinato, verde di collegamento, verde di arredo, verde sportivo, verde scolastico, ecc.).

STRUMENTI DI HARD LAW

I principali strumenti di *hard law* per la pianificazione del verde urbano si rinvencono nel tradizionale strumentario urbanistico-edilizio, o meglio costituiscono applicazioni settoriali di misure generali.

Nel sistema risultante dalla disciplina statale, ossia *in primis* dalla l. 17 agosto 1942, n. 1150 e dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, e senza considerare qui deroghe e adattamenti ad opera delle leggi regionali, gli strumenti in esame appaiono essenzialmente due, connessi e intersecati l'uno all'altro, cioè la zonizzazione del territorio e gli standard urbanistici.

Per quanto riguarda la zonizzazione del territorio, il riferimento è soprattutto alla individuazione di aree quali zone E, con destinazione ad “usi agricoli”, o quali zone F, con destinazione ad “attrezzature ed impianti di interesse generale”. Sebbene in generale la zona E si presti ad applicazioni di notevole e crescente interesse [†], ai fini del verde urbano viene in rilievo soprattutto la zona F, in ordine alla quale la giurisprudenza risulta unanime nel consentire la conformazione di terreni privati a verde pubblico e nell'escludere che ciò determini un “vincolo espropriativo” come tale da rinnovare ogni cinque anni e da indennizzare a partire dal primo rinnovo [‡].

Per quanto riguarda gli standard urbanistici, ci si riferisce alla necessità che venga realizzata una dotazione di verde pubblico attrezzato normalmente pari a 9 mq per ogni “abitante teorico”, salve le precisazioni per le singole tipologie di zona.

Entrambi gli istituti in discorso, con ogni evidenza, sono stati pensati in relazione a fenomeni di espansione della città, e appaiono tendenzialmente fuori contesto quando si tratta invece di potenziare lo *stock* di verde in contesti di densità del costruito.

Nella legislazione statale più recente, e nella stessa l. 14 gennaio 2013, n. 10 (“Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”), che notoriamente costituisce uno snodo delle politiche pubbliche in materia di verde urbano, si fatica a rinvenire norme che rafforzino la strumentazione pianificatoria di *hard law*. Un profilo di doverosità può cogliersi nel “rendiconto annuale su aree urbanizzate e verde pubblico” che viene previsto dall'art. 6, ultimo comma, l. n. 10/2013, senonché si tratta di un dovere relativo alla comunicazione più che alla pianificazione, visto che secondo

la norma “i Comuni e le Province, in base a sistemi di contabilità ambientale, da definire previe intese con le Regioni, danno annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della riduzione delle aree urbanizzate e dell’acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente”.

Nella legislazione regionale dello stesso periodo, peraltro, non mancano i tentativi di declinare gli strumenti tradizionali di governo del territorio nel senso della valorizzazione del verde urbano, almeno a livello di principio e salva una inevitabile discrezionalità per quanto riguarda l’attuazione del principio stesso. Al proposito si segnala la disciplina della regione Emilia-Romagna e segnatamente la l.r. 21 dicembre 2017, n. 24 (“Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”), ove spiccano le seguenti disposizioni:

- non soltanto in generale “gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica [...] privilegiano il riuso dei suoli urbani e la loro rigenerazione” ma inoltre in specifico “gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana [...] si pongono l’obiettivo [...] di potenziare e qualificare la presenza del verde all’interno dei tessuti urbani” (art. 7, comma 2);

- le “aree permeabili collocate all’interno del territorio urbanizzato” vanno destinate prioritariamente “alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali e al mantenimento dei cunei verdi tra territorio rurale e territorio urbanizzato” (art. 9, comma 1, lett. b);

- nell’ambito del piano urbanistico generale (PUG) trova spazio la “strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale”, la quale si occupa in particolare delle “dotazioni ecologiche e ambientali” ossia dell’“insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono [...] a contrastare i cambiamenti climatici”, dotazioni di cui vengono determinati il “fabbisogno” (ossia la quantità) e i “requisiti prestazionali” (ossia le qualità), al che si provvede “coordinandosi con le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici stabilite a livello europeo, nazionale e regionale e recependo le indicazioni delle pianificazioni settoriali”, con la precisazione secondo cui “rientrano tra le dotazioni ecologiche e ambientali anche gli spazi di proprietà privata [grazie alla] specifica modalità di sistemazione delle aree pertinenziali stabilita dal piano comunale” (art. 21, commi 1-2);

- tale strumentazione persegue tra l’altro le finalità di “favorire la ricostituzione, nell’ambito urbano e periurbano, di un miglior habitat naturale, la biodiversità del suolo e la costituzione di reti ecologiche di connessione, ottenute prioritariamente con il mantenimento dei cunei verdi esistenti tra territorio

rurale e territorio urbanizzato e con interventi di forestazione urbana e periurbana” nonché di “preservare e migliorare le caratteristiche meteorologiche locali, ai fini della riduzione della concentrazione di inquinanti in atmosfera e di una migliore termoregolazione degli insediamenti urbani. Concorrono alla realizzazione di tali obiettivi la dotazione di spazi verdi piantumati, di bacini o zone umide, il mantenimento o la creazione di spazi aperti all’interno del territorio urbano e periurbano” (art. 21, comma 3, lett. b e c).

STRUMENTI DI SOFT LAW

Il principale strumento di *soft law* per la pianificazione del verde urbano è costituito dal piano del verde (PdV), le cui premesse sono state poste dall’art. 6, l. n. 10/2013 e sono state sviluppate in vari documenti del “Comitato per lo sviluppo del verde pubblico”, che a sua volta è stato configurato dall’art. 3, l. n. 10/2013. Tra tali documenti, in particolare, i più noti sono le “Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile” del 2017 e la “Strategia nazionale del verde urbano” del 2018¹.

Le indicazioni che emergono dalle norme e dai documenti di cui sopra² sono di notevole interesse, e tuttavia hanno consistenza sociologica e botanica più che giuridica ed economica. Regioni, Province e Comuni vengono esortati a promuovere iniziative per la tutela quantitativa e qualitativa del verde urbano, ma “nell’ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili”, senza che vengano riconosciuti poteri-doveri *ad hoc* e senza che vengano assegnati fondi particolari.

In controluce nell’art. 6, l. n. 10/2013, e più esplicitamente nei documenti del Comitato, il Comune finisce con l’assurgere ad ente di riferimento, sicché il “piano del verde” (PdV) viene declinato soprattutto come “piano comunale del verde” (PCdV). Sennonché nel passaggio dalla teoria alla prassi il quadro diviene piuttosto rarefatto, al punto che si parla di approvazione dello strumento in esame in meno di un capoluogo su dieci³.

STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE

Il quadro degli incentivi per il verde urbano, che a dire il vero attengono non solo a vere e proprie misure di piano ma anche ad azioni di altra tipologia, risulta assai esteso e frammentario. Per limitarsi al livello statale, e dunque senza occuparsi di quelli sovranazionale e subnazionale, ricordiamo senza pretesa di completezza talune iniziative.

a) Azioni per la riforestazione

Nell'ambito del cd. "decreto clima" del 2019¹², l'art. 4 ha previsto un "programma sperimentale di messa a dimora di alberi" comprensivo della "creazione di foreste urbane e periurbane, nelle città metropolitane", con uno stanziamento di quindici milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021. L'iniziativa risulta effettivamente realizzata con l'approvazione del decreto ministeriale attuativo¹³ e con lo svolgimento delle attività per l'assegnazione dei fondi.

b) Titolo di "Capitale verde d'Italia"

Sempre nel contesto del "decreto clima" del 2019, l'art. 4-*quater* ha previsto l'assegnazione di tale titolo ad una città capoluogo di Provincia per ciascuno degli anni 2020, 2021, 2022. Il titolo comporta sia un finanziamento sino ad un massimo di tre milioni di euro, sia una più generale "premialità" nell'ambito di qualsiasi bando per l'assegnazione di contributi a "misure di sostenibilità ambientale" da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

L'avvio dell'iniziativa, peraltro, si sta rivelando non facile, visto che per quanto riguarda il decreto ministeriale attuativo non risulta si sia andati oltre l'intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali¹⁴.

c) Fondi PNRR

Il "Piano nazionale di ripresa e resilienza" comprende la misura "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (M2C4-3.1)" con uno stanziamento di trecentotrenta milioni di euro.

In particolare, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica tramite bando del 30 marzo 2022 ha promosso un'iniziativa per la creazione di boschi da parte delle città metropolitane, con una disponibilità di settantaquattro milioni di euro per il 2022, settantaquattro per il 2023, centotrentanove per il 2024, di cui il cinquanta per cento oggetto di riserva a favore delle città metropolitane del Sud e delle isole, con l'obiettivo della messa a dimora di 1,6 milioni di alberi entro il 2022 e – in tutto – di 6,6 milioni di alberi entro il 2024.

d) Bonus verde

La misura, introdotta nel 2017 e prorogata più volte¹⁵, si riferisce alle spese per la sistemazione a verde di aree scoperte di edifici privati (già in essere, non di nuova costruzione). Più precisamente, sono ammessi al beneficio soltanto gli interventi che comprendono l'interesse dell'area e che comportano la

sistemazione a verde *ex novo* oppure il rinnovamento dell'esistente. Consente di portare in detrazione dalle imposte il trentasei per cento della spesa, quest'ultima pari al massimo a 5.000,00 euro per unità immobiliare ad uso abitativo, con recupero dell'importo in quote annuali costanti per dieci anni.

3.4. OSSERVAZIONI DI SINTESI

Lo strumentario che si è visto in precedenza appare prevalentemente sperimentale e volontaristico, il che non appare coerente e adeguato rispetto alle esigenze di effettività e celerità nel contrasto alle patologie da inquinamento o da "bolle di calore" e, in generale, all'emergenza clima.

Fanno parzialmente eccezione quelle Regioni le cui normative hanno introdotto vincoli più precisi per la pianificazione, sebbene i loro effetti siano tutti da verificare di per sé e – comunque – per definizione valgano soltanto in alcune parti del Paese.

Tali criticità potrebbero o dovrebbero indurre ad un intervento legislativo statale, seppur nel contesto di una concertazione con il sistema delle autonomie¹⁶, che:

- stabilisse regole comuni, almeno come quadro e salve possibili differenziazioni regionali e locali;
- prevedesse la doverosità degli strumenti;
- fissasse obiettivi passibili di misurazione (ad esempio, un certo abbattimento delle polveri sottili e/o della temperatura urbana entro un certo termine);
- prefigurasse sanzioni per il caso di omesso raggiungimento degli obiettivi (ad esempio, riduzione dei trasferimenti, misure di commissariamento).

LA REGOLAMENTAZIONE DEL VERDE URBANO

Per regolamentazione del verde urbano intendiamo la normativa che ha per oggetto le singole piante, in relazione alla tutela dell'esistente (ad esempio, divieti di estirpazione, disciplina delle potature) oppure alle prescrizioni sul nuovo (ad esempio, obblighi di impianto o reimpianto, divieti di piantumazione).

Fin d'ora si può anticipare, prim'ancora di eseguire un'analisi dei singoli istituti, che in materia si ravvisa la centralità degli strumenti di *hard law*, a discapito di quelli di *soft law* e di quelli di incentivazione.

DISCIPLINE DI TUTELA "QUALITATIVA"

a) Viali e parchi della rimembranza

I viali e parchi della rimembranza vennero realizzati a partire dal 1922 in memoria dei caduti nella Prima guerra mondiale e furono riconosciuti dall'articolo unico della l. 21 marzo 1926, n. 559 quali "pubblici monumenti". Secondo la giurisprudenza tale disposizione "pone una qualificazione di 'culturalità' *ex lege*, precedente all'emanazione di un'organica codificazione in materia di tutela paesaggistica e culturale", e vale ad attribuire ai luoghi in esame il carattere sia di beni culturali sia di beni paesaggistici ¶*.

b) Beni paesaggistici

Nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ¶¶, l'art. 136 annovera tra i possibili beni paesaggistici "per provvedimento" le "bellezze naturali" compresi gli "alberi monumentali", i "giardini" e i "parchi", le "bellezze panoramiche" e i "punti di vista o di belvedere", così come l'art. 142 colloca tra i beni paesaggistici "per legge" i "boschi". Naturalmente da tali qualificazioni deriva l'applicabilità del peculiare regime di tutela, a partire dalla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi sui beni in questione.

c) Alberi monumentali

Gli alberi monumentali, indipendentemente dalla loro eventuale sottoposizione alla tutela paesaggistica, con l'art. 7, l. n. 10/2013 ¶¶ divengono oggetto di una autonoma tutela ¶¶. Il presupposto della tutela è il censimento in base ad una serie di criteri e – di conseguenza – l'inserimento in un apposito elenco, alla cui tenuta provvede il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) ¶¶. L'essenza della tutela risiede nella necessità di munirsi di un'autorizzazione del Comune, previo parere obbligatorio e vincolante del predetto Ministero ¶¶, ai fini degli interventi sulle piante in discorso.

d) Boschi vetusti (monumentali e non)

Il citato art. 7, l. n. 10/2013 si occupa pure di boschi vetusti, che vengono definiti quali "formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate che per età, forme o dimensioni, ovvero per ragioni storiche, letterarie, toponomastiche o paesaggistiche, culturali e spirituali presentino caratteri di preminente interesse, tali da richiedere il riconoscimento ad una speciale azione di conservazione". In realtà l'art. 3 del testo unico forestale ¶¶ parla a sua volta di bosco vetusto ma per riferirsi alla "superficie boscata costituita da specie autoctone spontanee coerenti con il contesto biogeografico, con una biodiversità caratteristica conseguente all'assenza di disturbi da almeno sessanta anni e con la presenza di stadi seriali legati alla rigenerazione ed alla senescenza

spontanee". A fronte di tale singolare cortocircuito, la dottrina ha proposto di distinguere tra boschi vetusti "monumentali", rientranti nella prima definizione, e boschi vetusti *tout court*, rientranti nella seconda definizione ¶¶. Comunque, alla prima definizione almeno per ora non corrisponde un particolare regime di tutela, mentre la seconda definizione comporta l'applicazione dell'art. 7, c. 13-*bis*, t.u. forestale, il quale prevede sì la dettatura di disposizioni volte non solo all'identificazione ma anche alla tutela, sennonché il decreto di attuazione si è occupato pressoché soltanto di identificazione piuttosto che di tutela ¶¶.

e) Disposizioni di tipo prevalentemente agricolo o botanico

Sono assai numerose e altrettanto frammentarie le discipline di tipo prevalentemente agricolo o botanico, che ricordiamo in maniera giocoforza esemplificativa e superficiale. È il caso delle disposizioni sulle piante di ulivo ¶¶, sulle querce da sughero ¶¶, sulle piante di vite ¶¶, sulle specie esotiche invasive ¶¶, sull'utilizzo dei fitofarmaci ¶¶. Per non dire delle tutele di singole piante che vengono contemplate dalle leggi delle regioni ¶¶. A seconda dei casi, tali discipline prevedono divieti di estirpazione, obblighi di impianto o reimpianto, divieti di piantumazione.

DISCIPLINE DI TUTELA "QUANTITATIVA"

a) Impianto di un albero per ogni bambino nato o minore adottato

La misura è stata introdotta dalla l. 29 gennaio 1992, n. 113 ¶¶ che in seguito è stata emendata dalla l. n. 10/2013. I Comuni con più di 15.000 abitanti hanno il dovere di effettuare l'impianto di un albero per ogni bambino nato o minore adottato, nel termine di sei mesi dalla registrazione all'anagrafe della nascita o adozione, e a tal fine possono non solo utilizzare terreni propri ma anche ottenere in concessione terreni del demanio dello Stato. Peraltro, la norma risulta largamente disattesa ¶¶.

b) Bilancio arboreo di fine mandato del sindaco

Di nuovo si tratta di una misura la cui disciplina si rinviene nella l. n. 113/1992 come emendata dalla l. n. 10/2013. Il bilancio arboreo di fine mandato del sindaco va presentato due mesi prima della scadenza della consiliatura, e deve riportare "il numero degli alberi piantati in aree urbane di proprietà pubblica rispettivamente al principio e al termine del mandato" nonché un rendiconto su "consistenza e manutenzione delle aree verdi urbane di propria competenza". L'ANAC ha precisato che l'atto deve essere oggetto di pubblicazione e che l'omissione di tale

adempimento viene in rilievo ai fini della responsabilità disciplinare, della responsabilità dirigenziale, della responsabilità amministrativo-contabile, quest'ultima con specifico riguardo al pregiudizio all'immagine dell'amministrazione¹. Di nuovo, tuttavia, si tratta di una normativa largamente disattesa².

DISCIPLINE DI MATRICE EDILIZIA

a) Distanze legali

Gli artt. 892 ss. c.c. trattano minuziosamente della distanza dai confini per quanto riguarda alberi, siepi, arbusti, e configurano un meccanismo che attribuisce rilievo innanzitutto ai regolamenti comunali, o in mancanza agli usi locali, o in mancanza alla disciplina posta direttamente dal codice stesso.

b) Fasce di rispetto

Al di là di un cenno nell'art. 893 c.c., è soprattutto nelle legislazioni di settore che si rinvencono frequenti e importanti disposizioni sulle fasce di rispetto a protezione di opere ferroviarie³, stradali⁴, idrauliche⁵, o di altro genere, fasce di rispetto che di solito comportano l'esclusione o limitazione della possibilità di piantumazione.

REGOLAMENTI DEI COMUNI

È stato notato da tempo che i c.d. "regolamenti comunali del verde" stanno assumendo un ruolo sempre maggiore nella disciplina del verde pubblico e – di solito – del verde privato, spesso non limitandosi a precisare il regime di istituti già tratteggiati dalla legge ma giungendo a configurare *ex novo* divieti e imposizioni, talora di notevole impatto, quali la necessità di autorizzazione per ogni abbattimento e – in caso di violazione – l'applicabilità di sanzioni pecuniarie amministrative ma pure di conseguenze "atipiche" come l'obbligo di reimpianto, il pagamento di un indennizzo, l'inedificabilità dell'area⁶.

La questione chiama in causa temi più generali che eccedono i limiti del presente scritto: il rapporto tra regolamento comunale e legge statale o regionale; la declinazione del principio di legalità in un ordinamento largamente fondato su autonomia e decentramento; l'attitudine o meno dell'art. 9 Cost. – vieppiù dopo la novella del 2022 – a rinforzare le competenze in materia di ambiente di tutte le componenti della Repubblica tra cui dunque i Comuni⁷.

Comunque, è difficile sostenere che la previsione di divieti e imposizioni a carico di cittadini e imprese possa prescindere

dalla riserva di legge di cui agli artt. 97 e 23 Cost., e che pertanto l'inserimento di tali contenuti nei regolamenti comunali – ivi compresi quelli del verde – non debba trovare il proprio fondamento nelle leggi statali o regionali⁸, a pena di determinare situazioni *border line* se non del tutto illegittime⁹.

Siffatta base appare meno indispensabile soltanto ove il Comune detti norme sui beni di cui abbia la proprietà o la gestione, poiché in tal caso si rientra nell'esercizio dei diritti dominicali o contrattuali, da un lato, e nella potestà di auto-organizzazione dell'ente, dall'altro.

OSSERVAZIONI DI SINTESI

Per la regolamentazione del verde urbano il problema per certi versi sembra opposto rispetto alla pianificazione del verde urbano. Qui, infatti, si assiste ad una dilatazione degli strumenti formali e cogenti, talora declamati ma inapplicati, talaltra in frizione con il principio di legalità.

Per altri versi invece il problema appare non dissimile, segnatamente nella misura in cui per molti aspetti ci si trova in presenza di soluzioni assai diversificate sul territorio, che preservano l'autonomia di Regioni e Comuni ma comprimono la conoscibilità di regole e procedure.

Di nuovo, dunque, non risulterebbe inopportuno un intervento di manutenzione del sistema, che da un lato chiarisse presupposti e limiti dei regimi di tutela, e dall'altro cercasse un maggior equilibrio tra differenziazione e uniformità.

✱ Riferendosi a quest'ultimo proposito alle normative non solo eurounitarie ma anche "internazionali classiche", quali le convenzioni sul contrasto al cambiamento del clima promosse dalle Nazioni unite, o la "Convenzione europea del paesaggio" promossa dal Consiglio d'Europa.

✧ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente".

⇓ L'Organizzazione mondiale della sanità stima che l'inquinamento dell'ecosistema determini nel mondo circa sette milioni di vittime all'anno (OMS-WHO, *Global air quality guidelines*, 2021) e nella sola Italia alcune decine di migliaia di vittime all'anno (OMS-WHO, *Country profiles of the environmental burden of disease*, 2007).

▲ Le stime dell'ISTAT sui decessi in Italia nel luglio 2022 parlano di un aumento di oltre diecimila unità rispetto alla media degli anni precedenti (L. Tremolada, *L'impatto del caldo a luglio, Istat stima sessantamila decessi (+20%)*, in "il Sole-24 ore", 30 agosto 2022).

└ Per riferimenti: *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, a cura di A. Somma, Giappichelli, Torino 2009; E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Cedam, Padova 2008.

└ Su cui si veda in particolare F. Giglioli, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 2018, pt. II, pp. 3-21.

✱ Al proposito si rinvia a M. Brocca, *Note in tema di verde urbano*, in "AmbienteDiritto.it", I, 2021, pp. 534-589.

└ Si veda Cons. Stato, sez. IV, 19 settembre 2019, n. 6241, in www.giustizia-amministrativa.it, sia per l'enunciazione del principio sia per una rassegna di precedenti.

└ G. Mari, *Verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 2018, pt. II, pp. 39-61, spec. p. 45, rileva la mancanza di cogenza delle più significative previsioni della l. n. 10/2013.

✱ ✱ A loro volta oggetto di richiami in altre fonti, tra cui ricordiamo in particolare il 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" (in Gazzetta Ufficiale n. 90 del 4 aprile 2020), ove viene formulata la seguente raccomandazione: "Per garantire l'approccio strategico di medio-lungo periodo, è essenziale che le stazioni appaltanti, in particolare le amministrazioni comunali, siano in possesso e applichino concretamente strumenti di gestione del verde pubblico come il censimento del verde, il piano del verde, il regolamento del verde pubblico e privato e il bilancio arboreo che rappresentano la base per una corretta gestione sostenibile del verde urbano".

✱ ✱ N. Ferrucci, *Il verde urbano sotto la lente del*

giurista: una prima overview, in "Rivista di diritto agroalimentare", II, 2021, pp. 247-267, spec. p. 260.

✱ ✱ D.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229, "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".

✱ ⇓ D.m. 9 ottobre 2020, "Modalità per la progettazione degli interventi di riforestazione di cui all'articolo 4 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141" (in Gazzetta Ufficiale n. 281 dell'11 novembre 2020).

✱ ▲ Rep. n. 224 del 16 dicembre 2021.

✱ └ In forza dei seguenti interventi del legislatore: art. 1, comma 12, l. 27 dicembre 2017, n. 205 (per il solo anno 2018); art. 1, comma 68, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (con proroga al 2019); art. 10, d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8 (con proroga al 2020); art. 1, comma 76, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (con proroga al 2021); art. 1, comma 38, l. 30 dicembre 2021, n. 234 (con proroga al 2024).

✱ └ Concertazione più o meno intensa a seconda della coordinate giuridico-istituzionali entro cui ci si muovesse, stanti, in particolare, la legislazione statale esclusiva in tema di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" e di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", e la legislazione concorrente Stato-regioni nelle materie "governo del territorio" e "tutela della salute" (tutto ciò naturalmente con le precisazioni che sono state introdotte dalla giurisprudenza della Consulta).

✱ ✱ Tar Piemonte, sez. II, 19 gennaio 2022, n. 52. Nello stesso senso già il parere del Ministero per i beni e le attività culturali-Ufficio legislativo prot. n. 14365 del 1° agosto 2008.

✱ └ Che notoriamente costituisce l'episodio più recente di una "discendenza" di normative le quali prendono le mosse dalla l. 11 giugno 1922, n. 778, "Tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico".

✱ └ Il cui regolamento di attuazione è stato dettato con d.m. 23 ottobre 2014, "Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e principi e criteri direttivi per il loro censimento" (in Gazzetta Ufficiale n. 268 del 18 novembre 2014).

✱ ✱ Il parallelismo tra le due tutele emerge tra l'altro dall'art. 9 d.m. 23 ottobre 2014 e trova conferma in Cons. Stato, sez. I, 10. gennaio 2019, n. 137, parere.

✱ ✱ L'elenco è stato formalizzato con decreto prot. n. 5450 del 19 dicembre 2017, "Approvazione del primo elenco degli alberi monumentali d'Italia" (in Gazzetta Ufficiale n. 35 del 12 febbraio

2018) e successivamente è stato aggiornato più volte.

✱ ✱ Nell'ambito del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato [...]", in forza dell'art. 11, comma 1, lett. c), le funzioni in materia di alberi monumentali già di competenza del Corpo forestale dello Stato sono state attribuite al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali.

✱ ⇓ D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali".

✱ ▲ N. Ferrucci, *La monumentalità vegetale sotto la lente del legislatore*, in "Aestimum", 2020, p. 181-194.

✱ └ D.m. 18 novembre 2021, "Approvazione delle linee guida per l'identificazione delle aree definibili come boschi vetusti" (in Gazzetta Ufficiale n. 303 del 22 dicembre 2021).

✱ └ D.lgs. lgr. 27 luglio 1945, n. 475, "Divieto di abbattimento di alberi di olivo".

✱ ✱ L. 18 luglio 1956, n. 759, "Coltivazione, difesa e sfruttamento della sughera".

✱ └ Reg. n. 1308/2013/Ce del 17 dicembre 2013, "Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli [...]".

✱ └ Reg. n. 1143/2014/Ce del 22 ottobre 2014, "Disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive". D.lgs. 15 dicembre 2017, n. 230, "Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (Ue) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive".

⇓ ✱ Dir. 2009/128//Ce del 21 ottobre 2009, "Quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi". D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150 - "Attuazione della direttiva 2009/128/Ce che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi".

⇓ ✱ Un quadro molto interessante ma ormai poco aggiornato si rinviene in APAT, La protezione delle specie della flora e della fauna selvatica: quadro di riferimento legislativo regionale, Roma, 2006. Per la Regione Emilia-Romagna il riferimento è costituito dalla l.r. 24 gennaio 1977, n. 2, "Provvedimenti per la salvaguardia della flora regionale - Istituzione di un fondo regionale per la conservazione della natura - Disciplina della raccolta dei prodotti del sottobosco".

⇓ ✱ L. 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".

⇓ ⇓ N. Ferrucci, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, cit., spec. p. 260.

⇓ ▲ Delibera 13 marzo 2019, n. 193, "Obbligo di pubblicazione del bilancio arboreo ai sensi dell'art. 3-bis, l. 29 gennaio 1992, n. 113 da parte dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti".

⇓ └ N. Ferrucci, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, cit., spec. p. 260.

⇓ └ Art. 52 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, "Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto".

⇓ ✱ Art. 26 ss. d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, "Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada".

⇓ └ Art. 96 r.d. 25 luglio 1904, n. 523, "Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie".

⇓ └ B. Graziosi, *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del "verde privato"*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", VI, 2012, pt. II, pp. 189-204.

▲ ✱ Che peraltro non vedono l'ambiente e/o il verde inclusi nell'elenco degli ambiti oggetto di "funzioni fondamentali" del Comune, come da art. 14, comma 27, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

▲ ✱ A partire dalle "tradizionali" norme dello Stato sui "grandi" regolamenti di settore dei Comuni: l'art. 871, comma 1, c.c. e l'art. 2, comma 4, nonché l'art. 4, comma 1, t.u. edilizia per quanto riguarda il regolamento edilizio; l'art. 344, comma 1, t.u. leggi sanitarie per quanto riguarda il regolamento di igiene e sanità.

▲ ✱ Sui limiti dei regolamenti dei Comuni in materia di ambiente si veda Tar Piemonte, sez. II, 17 ottobre 2017, n. 1125: "Con il provvedimento impugnato, in sostanza, il Comune, in attuazione di un proprio regolamento in materia di acque ha richiesto alla società adempimenti (realizzazione di vasche di laminazione di capacità superiore e convogliamento in fognature di tutte le acque piovane, anche di seconda pioggia) maggiori rispetto a quanto previsto dalla vigente autorizzazione ambientale e dalla disciplina regionale. Sostiene l'amministrazione di condividere il potere normativo in materia ambientale con i vari livelli di governo. In questi termini la tesi non può essere accolta. Deve premettersi che il Comune è certamente parte del sistema di attuazione della disciplina ambientale; il ruolo dell'amministrazione locale è tuttavia di attuazione rispetto alla legislazione statale e regionale. [...] Non sussiste indubbiamente un originario potere regolamentare del Comune in materia ambientale. In materia ambientale il potere legislativo appartiene allo Stato in concorrenza con le Regioni (art. 117 comma 2 Cost.), in quanto la materia appartiene al più ampio ambito del "governo del territorio". [...] In sostanza la competenza comunale si esplica nei limiti della disciplina regionale cui compete il potere normativo in materia".

SPAZI APERTI. LUOGHI PER PENSARE UN MONDO MIGLIORE

GIULIO ERNESTI

65

SPAZI APERTI

SPAZIO APERTO. METAFORA PER UNA CO-EVOLUZIONE CREATIVA MULTI E

INTER-SPECIFICA

Per “spazio aperto” intendo lo spazio che dà luogo a connessioni, a relazioni tra differenti forme di vita, tra queste e la materia del pianeta, ovvero l’ambiente in comune della vita. Spazio in continua trasformazione ed evoluzione, regolato da interazioni di carattere conflittuale, da logiche di potere, di colonizzazione (che non escludono reciproco adattamento e contaminazione), vale a dire di progetto. Ciò che muove la definizione che propongo è la presa d’atto della precarietà di vita del pianeta e la constatazione del contrarsi delle sue possibilità di riproduzione mi spinge a considerare lo spazio aperto, per le sue infinite nature, forme, dimensioni e implicazioni, una risorsa per ripensare il mondo, ricomponendone i materiali secondo una logica collaborativa capace di rappresentanza e di rappresentazione del pluralismo interattivo della vita planetaria. In altri termini, spazio aperto come metafora di un diverso discorso pubblico calibrato sui temi di una convivenza inclusiva, sulla comprensione della necessità, per la sopravvivenza, di coesistenza e co-evoluzione multi-specifica[¶]: in immaginari spazi fra ghiacci montani e polari, presso mari e fiumi fuori controllo, presso coste presto sommerse, in ambienti desertificati in senso stretto e lato, nell’infinita gamma di periferie (ovvero luoghi privi di capacità d’attrazione di risorse) grumi fertili di future *poleis* ricche di urbanità. Spazi aperti come *agorà* (*vs temenos*) per modificare categorie descrittive e interpretative della realtà e soprattutto le nostre attitudini creative.

Potremmo sostenere: spazi aperti per l’esercizio del dubbio, dell’interrogazione costante di ogni idea e istituzione per non viziare potenzialità del pensiero e dell’azione dell’uomo, la sua capacità creativa; ovvero, il “radicalismo umanistico” di Illich per uscire dalla “routine quotidiana” di un senso comune, come è noto, antropocentrico[⊗].

SAPERI IN AFFANNO. LA LINGUA VIVA DEL PLANNER.

VS UN ORIENTAMENTO STRUMENTALE AL MONDO,

PER LA SOPRAVVIVENZA E UN “ABITARE INSIEME” TOLLERANTE

In occasione dell’annuale *open day* i corsi di laurea dell’Università Iuav di Venezia allestiscono una sorta di autorappresentazione per nulla innocente. Micronarrazioni identitarie, imposte dai tratti mercatisti del vigente sistema universitario, che perpetuano, pur in modi gentili (merito del relativo disincanto delle generazioni post-escatologiche), una storica interazione conflittuale fra consolidati costrutti disciplinari e professional-corporativi.

Partizioni di campo composte in un’appartenenza comune

grazie ai supporti – gli storici, funzionali, struggentemente belli tavoli-Scarpa – e degli spazi dedicati – i moduli rinascimentali del portico del cortile dei Tolentini. Isole ancora esilmente dialoganti rese diversamente periferiche dalla comprensibile difficoltà ad approntare schemi interpretativi e d'azione adeguati alle trasformazioni ed alle visioni di futuro in atto. Limite (trasversale alle discipline del progetto) che proviene da una incerta attenzione al tema della legittimazione sociale, al persistere di un credo demiurgico, al timore degli effetti decostruttivi di un confronto aperto con altri saperi. Di contro, un desiderio di sconfinamenti, contaminazioni, collaborazione, che ancor esili frange delle discipline del progetto s'arrangiano a praticare, insoddisfatte di vulgate assertive, del proprio senso comune.

Ricordo un gruppo di professori e ricercatori impegnati a restituire al pubblico le prove di una presenza culturale riconoscibile e riconosciuta: programmi ed esiti dell'offerta formativa e di ricerca, un'articolata rete di relazioni internazionali. Oltre a documenti esemplari di una genealogia complessa, di una storia di impegno e militanza, d'interazione (sovente conflittuale) con la società.

Con l'aggiunta, recente, di spazi di dialogo: la mappa dell'area veneziana sulla quale annotare, insieme ai giovani visitatori, questioni e azioni di planning; un questionario per registrare inclinazioni culturali e professionali dei visitatori, altresì per evidenziare la capacità della disciplina di adattare il proprio corpus ad una diffusa domanda di ascolto, coinvolgimento e condivisione.

Infine, lunghi teli di morbida plastica, tanti quante le lettere dell'alfabeto, con incise quelle che definivano le parole del planner, la lingua viva con cui parlare alla platea delle istituzioni, dei saperi esperti e di quelli comuni. La restituzione di una figura determinata a capacitarsi della complessità attraverso la sintonia con frequenze insolite e inattese. Peraltro, i lemmi scelti intendevano privilegiare (nella cornice della sostenibilità) l'osservazione e la comprensione del disagio e della marginalità negli scenari urbani della contemporaneità. Mi interessava corroborare del sapere disciplinare la connotazione di scienza sociale impegnata a migliorare la qualità della vita quotidiana delle persone *via* spazio e pratiche d'uso; o, detto altrimenti, a garantire i diritti di cittadinanza attraverso criteri d'equità spaziale. Per la precisione, sottolineare, l'imprescindibilità della riflessività del planner dalla conoscenza dei fenomeni sociali, dalla relazione società-spazio.

Con la tentazione di infrangere la struttura lineare dell'alfabeto per sostituirvi un dinamismo ricorsivo: non dalla A di *abitare* alla classicissima Z di *zoning*, senza scordare – lo dico per inciso – la Z di Zad (*zone a défendre*, che identifica l'area da sottrarre allo

scepmio del nuovo aeroporto internazionale di Nantes, assumendo come ragione di lotta la ricomposizione di natura e uomo), ma avviare la nostra storia per lemmi dallo spessore semantico dell'*abitare* per farvi ritorno. Da un lato per segnalare la centralità dell'*abitare* per la riflessione disciplinare e non solo: per la sua forza *comprehensive*; per l'esser nozione che scava in profondità nella storia, nella storia dei diritti, nei processi di formazione della coscienza, della soggettività e dell'identità collettiva. Dall'altro, per evidenziare la necessità di affrontare il tema di un auspicabile ritorno all'*abitare insieme*; al grande lascito di un turbolento Novecento faticosamente domato, ma da tempo (dagli anni Settanta, almeno) scientemente decostruito e fragilizzato, ed invece condizione essenziale per la convivenza degli uomini in un'età segnata dalla *diversità*, non solo fra umani. Parametro che, in uno scenario di polarizzazione socio-economica, ingiustizia ed esclusione, di erosione di ogni forma di vita, si rivela cruciale per la sopravvivenza dell'uomo come specie, come "specie fra le specie" [↓]. Constatazione che presuppone l'accettazione del ridimensionamento della centralità dell'uomo come metro di un nuovo *senso comune*, ovvero di una "grammatica in cui soggetto e oggetto, persone e tutto il resto, siano la stessa cosa" [▲]. Un sentire che su di una "dinamica cooperativa duratura inter-specifica" ^ℒ fa leva per il ripensamento dei saperi e della tecnologia ^ℓ. Un orizzonte (forse un cambio di paradigma) che preme per ripensare concezione e ruolo del *non-umano*, interrogandosi se possa a breve assumere valore per sé stesso o perpetuare la propria subordinazione ad un "orientamento strumentale verso il mondo", espressione di una non contraddicibile relazione capitalismo (vero responsabile del disastro eco-sociale attuale), scienza, tecnica ^{*}.

Prestando peraltro attenzione a chi osserva che l'uomo è al contempo *attore* protagonista e *co-attore*, se riconosciamo l'"azione sia umana che non umana" di "processi appartenenti alla storia profonda della terra e della vita" che "si sviluppano su scale spaziali e temporali...molto più ampie di quelle del capitalismo" ^ℒ. Un'apertura che sollecita a prender consapevolezza della necessità di comporre "la crescente divaricazione nella nostra coscienza tra il globale – una storia esclusivamente umana – e il planetario, una prospettiva nella quale gli umani sono incidentali" ^ℒ. Visione dello stato delle cose che, peraltro, non implica la rinuncia ad una nuova e inclusiva descrizione del mondo.

Un tempo profondo che, fra molte discipline, sollecita anche la storia a farsi "storia profonda", ampliando conoscenze e incrinando certezze, così adattando la propria utilità sociale. Quando ci avverte dell'esistenza fin dal paleolitico di società urbane complesse indipendenti dalla forza civilizzatrice dell'agricoltura.

O quando, problematizzando l'equazione documento scritto-civiltà-storia e per tal via la correlazione documento scritto-professionalità esperta, apre ad una nuova interdisciplinarietà: per figure (storici di ogni tipo, archeologi, antropologo, etnografi, biologi, biologi molecolari ed evoluzionisti, neuroscienziati, geologi, linguisti storici, etologi...); per modalità di interazione (dialogica, collaborativa, ovvero paritaria) ¶ ¶. Apertura che qualcosa dovrebbe suggerire ai planner (e alle discipline con le quali si intrica) circa la rimozione di quell'ambizione di primato fra i saperi che, dato connotativo della sua riconoscibilità e di legittimazione del suo approccio demiurgico-comprensivo, continua a condizionarne conoscenza e azione.

Ma, tornando alla disimmetria globale-planetario, una presa d'atto della temporaneità della presenza umana sulla terra che possa predisporci ad un agire, ad oggi poco prevedibile, mosso dall'aspirazione ad un abitare tollerante e condiviso (perché inter-specifico).

Impegno obbligato, considerato che il carattere smisurato del capitalismo (la realizzazione dell'agire umano *via* natura) deve oggi confrontarsi con la progressiva riduzione della disponibilità della natura a "buon mercato" (cibo, energia e lavoro) ¶ ¶; condizione per un'accresciuta "implicazione complessiva del vivente nella ricerca di nuove frontiere della merce" ¶ ¶, confermando, *via* rilancio dell'accumulazione ("modalità standard" e innovative), un "orientamento strumentale verso il mondo" ¶ ¶.

UNA SOCIETÀ SUL CRINALE. FRA ACCESSO CONDIZIONATO ALLA CITTADINANZA SOCIALE, GARANZIE DI "CAPACITÀ AD ASPIRARE", ESASPERAZIONE DELLA RICERCA D'IMPLICAZIONE DI VITA UMANA E NON UMANA

Collaborazione è da tempo termine di largo impiego del discorso politico e scientifico. Innerva i diciassette obiettivi e i centosessantanove "traguardi" del disegno di futuro che l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, fra imperativo categorico e persuasione, mette in squadra, assumendo la rimozione della povertà come risorsa generativa di un mondo urbano-metropolitano nuovo ¶ ¶.

Un disegno politico e di politiche per l'accesso ai diritti individuali e di cittadinanza; ovvero, centralità della persona quale prerequisito di prosperità e dunque di pace. Obiettivi possibili in forza di partnership trasversali ad etnie, classi, opinioni e saperi, nonché assi portanti, accettando la diversità (se non addirittura l'iper-diversità) come tratto distintivo, per un ritorno, ribadisco, ad un vivere insieme inclusivo e solidale. Progetto che alla collaborazione affida la propria fattività: modalità, dunque, di costruzione di una sorta di stato di diritto universale; garanzia di

trattamento tendenzialmente paritario dell'interazione conflittuale fra attori, interessi, bisogni e immaginari; pratica sociale per un discorso pubblico garantito dalla *capacitazione* istituzionale di processi decisionali aperti, partecipativi e rappresentativi. In definitiva, pratica di rivalizzazione della democrazia a fronte di un modello di sviluppo che rende viepiù contrattabile la compatibilità, faticosamente raggiunta, tra democrazia e capitalismo ¶ ¶.

Quanto accennato per sottolineare che su di un approccio non avversariale e di reciprocità si basa un programma di critica radicale e di razionalizzazione *ex alto* (il mandato ONU di responsabilizzazione di governi e poteri) della globalizzazione neo-liberale. La proposta, aldilà dell'Agenda, di un nuovo compromesso socio-economico e ambientale reso peraltro di ardua praticabilità per la necessità del sistema di orizzonti nuovi di produzione e consumo. Orizzonti che sollecitano una costante estensione dell'implicazione della vita umana e non umana, una più stretta integrazione capitalismo-tecnologia sconfinante nella tentazione di una tecno-utopia, culmine di disuguaglianza distributiva, di elitaria emancipazione da ciò che "limita il nostro progresso e le nostre possibilità come individui, come organizzazione, come specie" ¶ ¶. Un progetto che ammette teleologia limitatamente alle sole élite, oltre che ostile a mutare il legame economia-ambiente ¶ ¶.

Un'ipoteca sull'Agenda, sul suo programma: il rilancio di una presenza progettuale e regolativa del "pubblico" attraverso politiche di spesa per la coesione sociale (lavoro e welfare come fonti di cittadinanza); nuove forme di coinvolgimento delle società locali nell'elaborazione politica; più ampie possibilità per il progetto individuale ¶ ¶. Individualismo che, per la natura relazionale impostagli dalla contemporaneità, non esclude una sensibilità collettiva, esprimendo anzi, a fronte dei processi di destabilizzazione ai quali è di continuo esposto, una domanda di uguaglianza come forma di protezione della propria unicità ¶ ¶. Uno spazio d'azione per politiche capaci di garantire l'insieme delle infrastrutture che sono base materiale del benessere e della coesione sociale e via via tutto ciò che consente la costruzione di risorse relazionali spendibili come competenze nella cornice di normalità che il modello dominante di società impone. Con un'ambiguità: lo slittamento dalla centralità della sfera dei diritti e dalla povertà come principio e misura del diritto, alla vita e alla città, alle *capabilities* intese come una sorta d'obbligo di adattabilità, vale a dire come possibilità condizionata di accesso alla cittadinanza sociale ¶ ¶. Un approccio distante dalla declinazione che della capacitazione offre Appadurai: un rafforzamento della capacità dei poveri del mondo di esercitare la protesta e per tale via sviluppare "capacità ad aspirare", cioè "capacità di orientamento", di progetto ¶ ¶.

Insomma, un forte richiamo alla democrazia intesa come garanzia di estensione della libertà e non come accettazione dell'“esposizione di una parte dell'umanità alla propria sorte” ∞ ∞ . Ovvero, rifiuto di una disposizione securitaria come modalità di trattamento della diversità e sollecitazione ad una nuova fase di ingegnoseria politica e sociale in grado di contenere una dilagante onda di pessimismo e di nostalgia che si nutre, progressivamente politicizzandosi, di un'esplicita avversione per la diversità ∞ $\downarrow$.

DEMOCRAZIA CREATIVA. L'ABITUDINE, CONSAPEVOLMENTE APPRESA
E INCONSAPEVOLMENTE ESERCITATA, AD UN'INTERAZIONE QUOTIDIANA
COOPERATIVA E COLLABORATIVA

E forse, allora, non stona richiamare alla mente Dewey e la sua idea di “democrazia creativa” ∞ Λ : “un modo personale di vita individuale” che comporta di “imparare a pensare alle istituzioni come...estensioni delle attitudini personali abitualmente dominanti” (per dire che occorre creare individui democratici, protagonisti della creazione continua di democrazia); “un modo di vita controllato da una fede attiva nelle possibilità della natura umana”, dalla convinzione che “qualsiasi essere umano, indipendentemente dalla quantità o dal livello del suo talento personale, ha diritto alle uguali opportunità di ogni altra persona per sviluppare qualsiasi dono egli abbia”. Coerentemente con queste premesse, Dewey sottolinea come da questa moltitudine interessata all'arricchimento individuale offerto dalla diversità, discenda la predisposizione alla discussione come perno della “formazione della pubblica opinione”, rimarcandone la capacità di autocorrezione nei tempi lunghi. Un'idea di democrazia come forma di vita e interazione sociale coltivata nella quotidianità di conversazioni libere e in contesti abilitati da istituzioni consapevoli della delicatezza dei meccanismi d'esercizio del potere che la democrazia rappresentativa conferisce loro. E dunque l'idea che democrazia è “nella vita di ogni giorno...il dare e ricevere idee”, è “l'abitudine a un'amichevole cooperazione”. Vale a dire, che democrazia è “considerare per quanto possibile ogni conflitto...fuori dal medium della forza...ma come occasione di confronto nella discussione”; che democrazia è “trattare quelli che non concordano in modo netto con noi come qualcuno da cui possiamo imparare e quindi come amici”. È, in buona sostanza, fede nella possibilità di “intrattenere dispute, controversie e conflitti come un'impresa cooperativa nella quale entrambe le parti imparano dal dare all'altro una possibilità di esprimere sé stesso”.

Dewey rifiuta l'idea di un assemblaggio di cellule nella forma di un organismo sociale che si autoprotette dalla complessità

e dall'ibridazione nutrendosi degli egoismi dell'appartenenza, dell'ostilità di una solidarietà d'omogeneità. Sembra concepire piuttosto una società esito dell'interagire non prevedibile di cellule individuali interessate all'arricchimento personale e sociale stimolato dall'accettazione del conflitto come una risorsa e un diritto all'autorealizzazione secondo una logica competitiva regolata da un approccio cooperativo/collaborativo. Un progetto di rilancio della democrazia basato sull'estensione e il radicamento capillare della democrazia come *habitus* comportamentale, come forma, consapevolmente appresa e inconsapevolmente esercitata, di interazione quotidiana.

Un coraggioso e forse azzardato rilancio della democrazia delle origini per consolidarla come modello aperto di civilizzazione nel momento in cui si chiariscono (siamo nel 1939 alle soglie del secondo conflitto mondiale) i confini delle ideologie in campo e l'impossibilità del dialogo fra visioni inconciliabili del mondo e della convivenza.

LA CITTÀ FRA INSENSATEZZA E RISERVA DI BIODIVERSITÀ. LA DIVERSITÀ FONDA
LA CITTADINANZA, OVVERO IL PLURALISMO INTERATTIVO COME METRO
DEL PROGETTO DI CITTÀ

Credo sia oggi in atto uno scontro tra visioni altrettanto tentate dall'imposizione di visioni di futuro chiuse ed escludenti, di chiusura della storia: che si tratti del governo di élite inarrivabili inclini alla riduzione della democrazia a formule e procedure che della democrazia sterilizzano il fondamento pluralista; che si tratti del richiamo a visioni organiciste improntate al rilancio di una sorta di Nazione solidale rinserrata nei confini di una tradizione e di un'identità culturale e territoriale. E apertamente ostile a quella imponente “impollinazione incrociata” che Suketu Metha indica come probabile tratto costitutivo di un futuro inesorabilmente urbano; futuro determinato da migrazioni di massa, esito del combinarsi di povertà, ineguaglianze, corruzione, guerre e cambiamenti climatici ∞ $\downarrow$.

Le orme del futuro sembrano insomma guidarci in città (compresi i suoi hinterland) e per l'ennesima volta stimolarci a reinventarne senso e ruolo, accettandola, senza pregiudizi, come spazio per eccellenza della complessità. Rammentano che la città non è, di per sé, male, sventura, corruzione e insensatezza. Invitano a constatare che, nonostante tutto, la città continua ad attrarre, ad essere preferibile per le migliori condizioni di vita che prospetta per quanto concerne lavoro, servizi, mobilità sociale, libertà e intensità di contatti e relazioni; in definitiva, per le possibilità di apprendimento e di produzione di cultura che consente

alle specie che si urbanizzano. Ovviamente, pienamente consapevoli del grande inganno che alimenta lo sviluppo della città: un'accresciuta funzionalità alle logiche degli interessi influenti, che comporta un crescente sfruttamento e consumo delle risorse che accumula. In tal senso, si badi, la città vuoi come fulcro dell'egoismo di specie, vuoi come ecosistema naturale con proprie regole evolutive, come riserva di biodiversità in virtù del suo disordine spaziale fonte di habitat per una vasta varietà di specie.

La città, in altri termini, proprio perché abitata dalla diversità, appare sempre più il luogo dove sperimentare la costruzione della convivenza (sempre più multi e interspecifica), dove fare esperienza dell'adattamento reciproco, della tolleranza. Ma se ciò è vero, è allora opportuno, a fronte della sostanziale carenza di garanzie di accessibilità alla cittadinanza (in un'accezione comprensiva), assumere l'idea che la città coincide con i soggetti che la praticano e l'abitano e che tale condizione spinge ad accettare la pluralizzazione dei punti di vista come metro di riferimento per la critica e il progetto di città e di società; spinge ad accettare l'idea che sia la diversità a fondare la cittadinanza.

La città pone allora due questioni. La prima tocca il nodo della conoscenza: la città, detto un po' sommariamente, è un organismo colmo di sacche di non conoscenza. La seconda segnala che la città è luogo per eccellenza della sperimentazione politica: la politica che s'innova facendo esperienza della dimensione plurale, della diversità e dell'ibridazione.

Certamente, tornando agli umani, la città come luogo privilegiato (nell'attesa di grandi strategie di governo/governance globale) dove tentare di ricomporre lo scollamento tra rappresentanti e rappresentati, tra governanti e governati.

In tal senso, la città è da intendere come il luogo dove il *pubblico*, attraverso le sue politiche, facilita la costruzione di *cittadinanza attiva*: grazie all'ascolto e al coinvolgimento dei cittadini nei processi di costruzione di progetti e politiche di interesse della collettività; grazie ad esperienze di *amministrazione condivisa* che vedono i cittadini coinvolti come co-amministratori o auto-amministratori. Tutte pratiche di riconoscimento di una diffusa *competenza civica*.

Un atteggiamento che comporta una capacità adattiva sia della società civile, che delle istituzioni chiamate a superare il distanziamento sociale generato da routine, inerzia cognitiva e discrezionalità delle decisioni. Un richiamo esplicito alla creatività istituzionale ed al suo ruolo di promozione della cittadinanza, cruciale per la coesione sociale in società soggette a processi di destabilizzazione. Il tema cruciale del superamento di una visione ottimizistica del governo fondata sul pregiudizio del deficit

cognitivo delle masse, storico segno distintivo dell'elitismo organica e catonista della società italiana e, per lungo tratto, della sua urbanistica decisamente incline al rifiuto della grande città.

DEMOCRATIZZAZIONE E APPROCCIO COLLABORATIVO AL CONFLITTO
PER "SAPERI DIVERSAMENTE ESPERTI". IL PLANNING COME "IPOSOGGETTO"

DESACRALIZZATO ESPLORATIVO ABILITANTE ENERGIA CREATIVA DIFFUSA

L'immagine di città e di società che ho provato a tratteggiare presuppone la riattivazione di processi di democratizzazione di segno evidentemente redistributivo e questi a loro volta comportano un trattamento nuovo dei conflitti che inevitabilmente generano.

L'approccio collaborativo al conflitto sembra il più appropriato per valorizzare il conflitto come risorsa, come diritto individuale e della collettività (in quanto dispositivo relazionale e trasformativo), per fronteggiarne l'abuso, per impedirne la degenerazione in ostilità, per farne una risorsa per il governo della città.

Può sembrare ingenuo sostenere la necessità di sviluppare una diffusa e capillare capacità culturale di gestione collaborativa del conflitto nella società e nelle istituzioni, ma una sensibilità differente sembra avvertire la disfunzionalità dell'avversarialità e la necessità di superare la pigrizia cognitiva e morale delle posizioni, per garantire invece un'interazione capace di far emergere le potenzialità della diversità attraverso la messa a punto di accordi condivisi. La collaborazione, direi, come una sorta di pratica di cura che produce e conserva ricchezza sociale grazie all'*empowerment* degli attori in conflitto; come riconoscimento di una società fatta di persone consapevoli e responsabili.

Un'ultima considerazione, ma fondamentale. L'approccio collaborativo al conflitto non ne delega il trattamento agli esperti. O, più esattamente, presuppone una modalità del loro agire che definirei diversamente esperta. Compito dell'esperto è infatti farsi partecipe del percorso collaborativo; vale a dire, spogliatosi dell'*advocacy*, prerogativa del suo agire è garantire l'attivazione dei soggetti interessati dal conflitto, farne emergere gli interessi reali, favorirne il dialogo eliminando eventuali dissimmetrie cognitive e/o di consapevolezza. Soprattutto, favorire una continua esplorazione del possibile, accettando e addirittura favorendo l'emergere di prospettive impreviste e inattese. Come suole dirsi: le persone al centro e protagoniste della propria storia in forza di un esplicito rifiuto da parte dei soggetti in campo di qualsivoglia tentazione direttiva, di predeterminazione di obiettivi e soluzioni.

Per gli esperti di pianificazione urbana e urbanistica un significativo ed arduo cambio di paradigma, che considero strettamente connesso al progetto di democratizzazione cui ho fatto cenno e alla

costante problematizzazione dei rapporti fra istituzioni, società civile, saperi e professioni, che caratterizzano la contemporaneità.

Un cambio essenziale per un sapere in transizione: da sapere connotato in senso tecnocratico, legittimato come braccio operativo del “pubblico” e dunque interprete dell’interesse generale (concettualizzazione volta per volta storicamente determinata), a sapere riflessivo, dialogico-argomentativo, abilitante, esplorativo, empatico e maieutico. Un procedere per approssimazioni, per riformulazioni; capace di modestia e di limitazione delle proprie ambizioni di determinazione di funzioni e pratiche d’uso, di figurazione di modelli societari e forme dell’abitare.

Un sapere dunque che, desacralizzando le proprie competenze e tecniche, sa mettere all’opera la capacità di *visioning* della gente comune trasformandola in energia creativa diffusa, teorizzando il progetto come co-produzione di competenze esperte e di competenze civiche.

Per concludere, due osservazioni. La prima è che per collaborare occorre una formazione specifica per apprenderne le tecniche ed acquisirne la *forma mentis* (molto lavoro su sé stessi, per dirla sbrigativamente e comunque orientato ad una visione co-creativa). La seconda sottolinea piuttosto che la collaborazione costituisce una forma di rilegittimazione delle professioni del progetto quali protagoniste della complessità. Discipline dunque come “iposoggetti”, *bricoleur* di un nuovo mondo protetto dalla tentazione di continuare a produrre ciò che ci eccede, che va oltre l’esperibilità umana. Discipline come generatrici di “parentele”, più che di genealogie, per un “eco-justizia multispecie” riabilitativa del nostro mondo danneggiato. E in tale prospettiva, spazi aperti come incubatori di *storie* che svelano le potenzialità di un “mutualismo trasformativo” ad argine del rischio di una normalità di precarietà e devastazione. Niente di utopico, solo molto lavoro da fare! Ripartendo dagli spazi e dagli usi della vita quotidiana come luoghi di sperimentazione, in particolare di riappropriazione sociale e politica, culturale, in ultima istanza; con buona pace del decoro.

✱ C. Safina, *Animali non umani. Famiglia, bellezza e pace nelle culture animali*, Adelphi, Milano 2022, p. 506.

✱ I.D. Illich, *Rovesciare le istituzioni*, Armando Editore, Roma 1970.

✱ S. Mancuso, *La Nazione delle piante*, Laterza, Bari-Roma 2019, p. 11.

✱ J. Reid, T. Lovejoy, *Sempre verdi. Salvare le grandi foreste per salvare il pianeta*, Einaudi, Torino 2022, p. 13.

✱ E. Coccia, *La natura comune. Oltre la città e la foresta*, in “Vesper”, 3, 2020, pp. 96-107.

✱ E. Coccia, *La vita delle piante*, Il Mulino, Bologna 2018, p. 155.

✱ L. Pellizzoni, *Modernità o capitalismo? Tornare davvero sulla terra* in “Quaderni di sociologia”, 79, 2019, pp. 151-157. Sui temi qui affrontati, si veda: B. Latour, *Tracciare la rotta*, Raffaello Cortina, Milano 2018.

✱ D. Chakrabarty, *Clima storia e capitale*, Nottetempo editore, Milano 2021, pp. 132-133.

✱ *Ibid.*, p. 136.

✱ D.L. Smile, *Storia profonda. Il cervello umano e l'origine della storia*, Bollati Boringhieri, Torino 2017.

✱ G. Avallone, *La prospettiva dell'ecologia mondo e la crisi del capitalismo*, in J.W. Moore, *Ecologia-mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato*, Ombre Corte, Verona 2015, pp. 7-22.

✱ M. Turrini (a cura di), *Biocapitale*, Ombrecorte, Verona 2011.

✱ L. Pellizzoni, *Modernità o capitalismo? Tornare davvero sulla terra*, in “Quaderni di Sociologia”, 79, 2019, pp. 151-157.

✱ Per una sintetica restituzione dell’“Agenda 2030” rinvio a: J. E. Stiglitz, J. P. Fitoussi, M. Durand, *Misurare ciò che conta*, Einaudi, Torino 2021, pp. 23-30; E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Bari-Roma 2018.

✱ C. Crouch, *Combattere la postdemocrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2020.

✱ M. O'Connell, *Essere una macchina*, Adelphi, Milano 2018, p. 46.

✱ A. Lowenhaupt Tsing, *Il fungo alla fine del mondo. La possibilità di vivere nelle rovine del capitalismo*, Keller Editore, Rovereto 2021, pp. 48 e 29.

✱ Collettivo per l'economia fondamentale, *Economia fondamentale*, Einaudi, Torino 2019.

✱ G. Pasquino, *I nodi dell'epoca postmateriale*, in “La Lettura”, 6 febbraio 2022.

✱ A. Amin, N. Thrift, *Vedere come una città*, Mimesis, Milano 2020, pp. 118-119.

✱ A. Appadurai, *Il futuro come fatto culturale*, Raffaello Cortina, Milano 2014, pp. 253-260.

✱ D. Di Cesare, *La democrazia immunitaria*, in “La Lettura”, 16 febbraio 2022.

✱ E. Campanella, M. Dessù, *L'età della nostalgia*, Egea, Milano 2020, pp. 12-20.

✱ J. Dewey, *Democrazia creativa*, Castelvecchi, Roma 2018.

✱ S. Metha, *La vita segreta delle città*, Einaudi, Torino 2016.

✱ C. Safina, *op. cit.*

✱ M. Schilthnizen, *Darwin va in città. Come la giungla urbana influenza l'evoluzione*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2021, pp. 75-78.

✱ G. Arena, *I beni comuni nell'età della condivisione*, in *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e l'amministrazione per i beni comuni*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Carocci Editore, Roma 2015, pp. 15-30.

✱ G. Ernesti, *La democratizzazione come paradigma*, in *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo*, a cura di S. Munarin e L. Velo, Donzelli, Roma 2016, pp. 95-103.

✱ *Ibid.*

✱ T. Morton e D. Boyer, *Iposoggetti. Sul diventare umani*, Luiss University Press, Roma 2022, pp. 14-15.

✱ D. Haraway, *Chthulucene. Sopravvivere su un pianeta infetto*, Nero, Roma 2020, p. 19 e pp. 147-149.

✱ A. Lowenhaupt Tsing, *Il fungo alla fine del mondo*, cit., p. 27.

✱ C. Carlsson, *Nowtopia*, Shake Edizioni, Milano 2009. Si veda anche: D. Monaco, *Avant Garden. Il paesaggio dei Community Garden*, Palazzo Bonaretti Editore, Novellara-Reggio Emilia, 2013.

LA TUTELA DEL “VERDE” E LA SUA GESTIONE. INTERESSI PUBBLICI, COLLETTIVI, E DIRITTI DELLA FLORA

MICOL ROVERSI
MONACO

Questo scritto vuole esaminare come l'ordinamento giuridico consideri i diversi tipi di interessi che riguardano il “verde”, inteso come vegetazione piantata, coltivata o controllata dall'uomo, o come vegetazione spontanea non mantenuta o governata, e come disegni le possibili relazioni tra esso e la pubblica amministrazione, il proprietario, la società civile e possibili fruitori, soprattutto in ambito urbano. Il verde svolge servizi ecosistemici con un'importanza crescente anche in una prospettiva di lotta al cambiamento climatico, ed è da garantire, promuovere e tutelare dall'intervento di trasformazione ad opera dell'uomo. Ma deve essere anche gestito e mantenuto (attraverso potature, pratiche selvicolturali, sfollo, diradamento, sfalcio, opere di bonifica, opere antincendio, opere per la prevenzione e il contenimento del degrado ambientale, eccetera) a protezione dello spazio antropizzato, per tutelare l'incolumità pubblica di fronte all'avanzata di aree “inselvaticate” e alla presenza di specie animali pericolose in città.

GLI INTERESSI PUBBLICI PER LA SALVAGUARDIA DEL VERDE E LA CONFORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ PRIVATA

Diversi sono gli interessi pubblici che nell'ordinamento giuridico sono alla base della tutela del verde, che spesso, soprattutto in ambito urbano, appartiene alla proprietà privata[¶].

Il verde è garantito, tutelato e promosso, principalmente in una prospettiva antropocentrica, sulla base della considerazione che esso rechi benefici per la salute umana[§], migliorando la qualità della vita negli insediamenti urbani[¶], la qualità dell'aria, riducendo l'effetto “isola di calore estiva” e quindi essendo utile per mitigare il cambiamento climatico.

Seguono questa visione, ad esempio, le disposizioni relative alla pianificazione urbanistica che prevedono quantità minime di spazi riservati a verde pubblico come standard urbanistico (d.m. n. 1444/1968, artt. 3, 4, 5). Questi spazi possono appartenere a privati proprietari, poiché secondo la giurisprudenza maggioritaria[¶] la destinazione urbanistica a verde pubblico di aree individuate come dotazione di standard urbanistico, come anche gli altri vincoli urbanistici a verde, che possono essere giustificati dall'interesse pubblico al contenimento del consumo di suolo e alla salvaguardia dei valori ambientali, è un vincolo conformativo sulla proprietà privata, non espropriativo, anche se tali aree non possono essere sottratte alla fruizione collettiva e quindi il proprietario del fondo non può esercitare lo *ius excludendi alios* oltre allo *ius aedificandi*.

Seguono questa visione anche le disposizioni che promuovono l'incremento degli spazi verdi, a partire dalla l. n. 113/1992, che ha previsto l'obbligo per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti di porre a dimora un albero per ogni neonato, e dalla l. n. 10/2013, il cui articolo 6 affida agli enti territoriali minori il compito di adottare iniziative per incrementare gli spazi verdi urbani e le "cinture verdi" intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, e che ha istituito il Comitato per lo sviluppo del verde urbano¹. Da notare è che in quest'ultima disposizione si considera non solo il verde pubblico ma anche quello nelle aree di pertinenza degli edifici e il verde architettonico (verde pensile verticale, coperture a verde), e quello che può contraddistinguere il paesaggio agrario o forestale nelle aree non urbanizzate; così come nella "Strategia nazionale del verde urbano. Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini"² essi rientrano nella nozione di "foresta urbana" accanto a lembi di bosco, viali alberati, parchi, orti urbani, giardini, verde di quartiere, che viene promossa con diversi atti normativi soprattutto regionali³.

Questa visione dell'ordinamento è connessa e arricchita da quella che considera il verde come elemento che possiede ulteriori valori per l'uomo, ovvero un valore naturalistico, estetico, artistico e storico⁴, scientifico, educativo e ricreativo, e anche economico: in questo senso le disposizioni per la tutela degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari e delle alberate di particolare pregio paesaggistico, naturalistico, monumentale, storico e culturale (articolo 7 della l. n. 10/2013; articolo 136, co. 1, lett. a, del d.lgs. n. 42/2004), quelle per la tutela di giardini e parchi (articolo 10, co. 4, lett. f; art. 136, co. 1, lett. b; articolo 142, lett. f, del d.lgs. n. 42/2004), quelle per la tutela dei territori coperti da boschi e foreste e dei territori sottoposti a vincolo di rimboschimento (articolo 142, co. 1, lett. g, del d.lgs. n. 42/2004), che in linea di massima richiedono una previa autorizzazione per eseguirvi interventi.

Si riconosce, infine, che il patrimonio forestale nazionale ha carattere "multifunzionale" nel Testo unico forestale (d.lgs. n. 34/2018), ove è qualificato come di rilevante interesse pubblico e da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future (articolo 1), essendo presidio fondamentale della qualità della vita (articolo 3). Tale atto normativo segue anch'esso, dunque, una prospettiva antropocentrica, tanto è vero che le formazioni di vegetazione arborea o arbustiva che di fatto sono bosco, perdono giuridicamente la qualifica di bosco, e quindi il regime di tutela⁵, nel caso in cui abbiano colonizzato manufatti e nuclei rurali edificati che siano stati abbandonati che si vogliano restaurare, o nel momento in cui si avvii l'esecuzione di interventi di ripristino e recupero delle attività agricole e pastorali riconosciute meritevoli

di tutela e ripristino dal piano paesaggistico regionale, da accordi tra Regione e Ministero della cultura, oppure a seguito de l'inserimento dell'area nel "Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali" istituito presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (articolo 5), sancendo normativamente la prevalenza dell'interesse pubblico della produzione agricola.

La protezione della flora, però, in quanto componente del bene ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi da tutelare secondo quanto prescritto dal novellato articolo 9 della Costituzione, rappresenta in sé un interesse pubblico. Essa è protetta se rientra negli habitat o tra le specie di interesse comunitario elencati nella direttiva Habitat (92/43/CEE), recepita dall'Italia con d.P.R. n. 357/1997, la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione e che è proibito raccogliere, collezionare, tagliare, estirpare o distruggere intenzionalmente, possedere, trasportare, scambiare o commercializzare. La tutela assicurata dall'ordinamento con queste disposizioni non è assoluta, infatti il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sulla base di una valutazione tecnica di ISPRA, può autorizzarne la deroga nel caso in cui, tra l'altro, sia necessario prevenire gravi danni alla proprietà (in particolare alle colture) o in presenza dell'interesse sanitario, della sicurezza pubblica o di altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica: ciò conferma che queste norme mantengono una prospettiva antropocentrica. La flora è protetta anche laddove si trovi in aree che l'autorità amministrativa statale o regionale istituisce come riserve o parchi naturali, in base alla l. n. 394/1991: in esse, la flora non può essere raccolta o danneggiata, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali secondo le modalità indicate nel regolamento del parco, e non vi si possono introdurre specie estranee che possano alterare l'equilibrio naturale; gli interventi sulla flora, inoltre, sono regolamentati dal piano del parco.

Il verde considerato dall'ordinamento giuridico, quindi, si presenta con caratteristiche eterogenee, e diversi, anche se connessi, sono gli interessi pubblici in forza dei quali viene conformata la proprietà privata per salvaguardarlo. La considerazione di tutti questi interessi pubblici è alla base della maggior parte dei regolamenti comunali del verde pubblico e privato⁶, strumenti di governo del territorio che generalmente tutelano gli esemplari arborei elencati che superino determinate dimensioni, sanzionando il loro danneggiamento, richiedendo una specifica autorizzazione per abbattimenti, comunque consentiti se necessario per tutelare l'incolumità pubblica, e disciplinando le potature e la scelta delle specie vegetali da impiantare⁷.

Se salvaguardia del verde significa limitare l'intervento umano, al tempo stesso la mancata manutenzione e controllo della vegetazione da parte dell'uomo possono in taluni casi comportare una diminuzione della tutela accordata al verde dall'ordinamento giuridico.

Si fa riferimento anche al caso in cui si voglia sottoporre a tutela culturale una componente vegetale coltivata con particolari tecniche: in questo caso l'abbandono delle coltivazioni e la diffusione di vegetazione spontanea possono essere tali da non rendere identificabili le tracce materiali della tecnica di coltivazione da salvaguardare, e quindi tali da non giustificare un regime vincolistico¹⁷.

Ma la diminuzione di tutela dell'integrità del verde si manifesta soprattutto di fronte all'esigenza, presente in particolar modo nelle aree urbane, di tutelare anche l'incolumità pubblica, e diverse disposizioni confermano ancora una volta l'approccio antropocentrico dell'ordinamento giuridico rispetto al tema del verde.

La pubblica amministrazione non solo deve curare la manutenzione del verde pubblico, anche del verde destinato alla fruizione della collettività su suolo privato - anzi, secondo la giurisprudenza proprio l'esercizio delle attività manutentive da parte dell'amministrazione comunale sul verde ricadente in aree di proprietà privata aperte all'uso pubblico sta a indicare la presenza di un diritto di uso pubblico e di una legittima destinazione a standard di verde pubblico -, ma può intervenire sulla proprietà privata, che ha il dovere giuridico di custodia e la responsabilità per i danni derivanti dal proprio bene ai sensi dell'articolo 2051 del Codice civile, per garantirne la manutenzione. Così, il sindaco può emanare ordinanze per imporre le potature e gli interventi necessari per tutelare l'incolumità di cittadini dal pericolo causato dalla vegetazione su edifici o sulle pubbliche vie, per evitare pericoli nel transito delle strade dovuti alla caduta di tronchi, rami e alberature, per evitare che le piante ostacolino la visibilità della strada e la leggibilità della segnaletica per pedoni e ciclisti.

Tra gli strumenti autoritativi in caso di mancata manutenzione del verde da parte del privato l'articolo 838 del Codice civile prevede anche l'esproprio, nel caso in cui il proprietario abbandona la conservazione di beni il cui deperimento nuoccia gravemente al decoro delle città o della sanità pubblica.

A ciò è da aggiungersi quanto previsto, per il verde che si trovi al di fuori del contesto urbano, dal Testo unico forestale, il cui articolo 12 stabilisce che le Regioni provvedono al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica delle proprietà fondiari frammentate e

dei terreni "abbandonati" (ovvero terreni forestali in cui i boschi cedui hanno superato, senza interventi selvicolturali, almeno della metà il turno minimo fissato dalle norme forestali regionali, ed i boschi d'alto fusto in cui non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamento degli ultimi venti anni) o "silenti" (ovvero terreni agricoli e forestali qualificabili come abbandonati, per i quali i proprietari non siano individuabili o reperibili a seguito di apposita istruttoria). Nel caso in cui i proprietari non abbiano posto in essere gli interventi di gestione necessari concordati con gli enti competenti della Regione, quest'ultima può procedere alla loro attuazione, con forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione dei terreni a soggetti pubblici o privati.

Ma la prospettiva antropocentrica delle disposizioni appena citate, come si coniuga con la tutela della biodiversità e degli ecosistemi cui fa riferimento il novellato articolo 9 della Costituzione? Accanto ai diritti degli animali, espressamente citati in tale articolo, la tutela della biodiversità può portare a configurare diritti della flora, quando, come si è visto, essa viene considerata dall'ordinamento giuridico "pericolosa soggettività"¹⁸?

Sul punto pare interessante citare una sentenza del Consiglio di Stato (sez. II, 3 giugno 2020, n. 3482), che, in riforma della sentenza di primo grado, ha annullato l'ordinanza dell'assessore all'ambiente del Comune di Firenze con la quale si imponeva a una signora la potatura di allori e cipressi presenti nel terreno annesso alla sua abitazione, autoctone e coerenti con la vegetazione tipica delle colline fiesolane, per portarle all'altezza della recinzione, pari a 180 cm, sulla base della motivazione che si trattava di piante così imponenti da impedire la visuale panoramica dalla strada, accessibile punto panoramico dal quale, in assenza degli alberi, era possibile godere la vista del nucleo storico della frazione di Settignano e delle colline circostanti, e soprattutto di bellezze architettoniche di Firenze, ivi compresa la cupola del Brunelleschi. Secondo il Consiglio di Stato, il provvedimento è illegittimo non solo perché non vi era alcun punto di belvedere dichiarato e da tutelare, ma anche perché la riduzione dell'altezza dei cipressi non avrebbe costituito un'adeguata soluzione, non salvaguardando una vegetazione per sua natura caratterizzata da una notevole proiezione in altezza; ciò si sarebbe tradotto in una violazione del Regolamento comunale per la tutela del patrimonio arboreo, che pone il divieto di operazioni di capitozzatura, prevedendo che

tutte le operazioni di potatura, di qualunque tipo, sono dirette principalmente a mantenere o ripristinare lo stato di equilibrio della pianta, a garantirne lo sviluppo razionale e funzionale e ad assicurarne le migliori condizioni vegetative e di stabilità.

Ci si può domandare se a questa conclusione il giudice sarebbe arrivato anche in assenza del regolamento: sembra potersi dare una risposta positiva, perché, proprio alla luce del nuovo articolo 9 della Costituzione, la flora, come componente dell'ecosistema, deve essere tutelata.

Come interpreti di questi diritti della flora, in attuazione del disposto costituzionale, assumono grande rilevanza le norme per la tutela e corretta manutenzione del verde contenute nei regolamenti del verde pubblico e privato e nel piano di monitoraggio e di gestione del verde urbano dei Comuni. Gli indirizzi contenuti nelle "Linee guida per il governo sostenibile del verde urbano" elaborate nel 2017 dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico forniscono a tali atti utili indicazioni, come quella di evitare l'immissione di specie alloctone, stabilire norme di gestione delle alberate e potature non invasive e corrette, con un approccio basato sui principi della gestione differenziata: per coniugare tutela dello spazio antropizzato con i diritti della flora, secondo queste indicazioni si dovrebbero definire livelli di manutenzione diversi, più o meno intensivi, in funzione della tipologia di area, per coniugare le istanze della biodiversità (con la ridotta manutenzione in alcune aree poco frequentate) con quelle di fruizione e sicurezza (nelle aree più intensamente fruite), distinguendo tra aree residenziali, aree periferiche, seminaturali e selvatiche, più lontane dal tessuto abitato.

TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ E DEGLI ECOSISTEMI E INTERESSI COLLETTIVI.

IL CASO DEI PRATI DI CAPRARÀ A BOLOGNA

La componente *délaissé* del "terzo paesaggio" [¶] [¶], anche al di fuori di contesti giuridicamente tutelati dal punto di vista ambientale, paesaggistico o culturale, vi sono casi in cui viene considerata come elemento da salvaguardare da parte di collettività organizzate in associazioni o comitati, che si fanno promotori della tutela della biodiversità, e, quindi, dei diritti anche della flora.

A questo riguardo, da tempo negli studi giuridici [¶] [¶] si sta riflettendo sulle modalità di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'articolo 118 della Costituzione, e anche del principio della collaborazione con il cittadino previsto dall'articolo 1 della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990, così come modificata dal d.l. n. 76/2020), relativamente alla gestione di beni che vengono qualificati come "beni comuni", anche se solo descrittivamente, senza che per essi sia configurabile un diverso statuto giuridico proprietario [¶] [¶], per la quale si parla di "amministrazione condivisa" come nuovo approccio da seguire.

Di questo nuovo approccio si sono fatti promotori gli enti locali, che, come è noto, hanno in gran numero [¶] [¶] adottato un apposito regolamento per la conservazione e la rigenerazione di aree e immobili di proprietà del Comune o di terzi, anche privati, attraverso l'azione congiunta di cittadini e amministrazione (cui spetta, comunque, l'individuazione dei beni e quindi la decisione di attivare la procedura di amministrazione condivisa). Più recentemente anche le Regioni stanno disciplinando con legge tali forme collaborative, promuovendo procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione con enti iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore di cui al d.lgs. n. 117/2017, e la stipula di patti di collaborazione con i "cittadini attivi", anche attraverso l'attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno [¶] [¶]. Infine, anche il legislatore statale, nel nuovo codice dei contratti pubblici, ha previsto la tipologia contrattuale del partenariato sociale per il recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fini di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, per i quali le amministrazioni predefiniscono criteri e condizioni per la loro stipulazione, tenuto conto dei bandi-tipo e dei contratti-tipo predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione (articolo 201 del d.lgs. n. 36/2023).

Non sempre, però, tali basi giuridiche si accompagnano all'impegno delle amministrazioni a realizzare interventi di amministrazione condivisa, perché, come anzidetto, permane la discrezionalità amministrativa sulla scelta di procedervi.

Inoltre, la giurisprudenza amministrativa, nonostante il principio di sussidiarietà orizzontale sia un principio di natura giuridica e invocabile di fronte al giudice amministrativo per definire i rapporti tra pubblico e privato [¶] [¶], stenta a riconoscere veri e propri limiti per il potere discrezionale dell'amministrazione. Infatti, ad esempio, ha negato la legittimazione del cittadino ad impugnare atti di valorizzazione di beni demaniali, riconosciuta nel solo caso di lesione del diritto all'informazione eventualmente previsto dalle disposizioni applicabili al procedimento di specie, e limitatamente ad esso [¶] [¶].

L'intervento dei privati nel "governo dei beni comuni" si palesa, però, utile e opportuno nei casi nei quali essi possono dare un contributo "competente".

Da un lato, quindi, al momento non sono ravvisabili per la pubblica amministrazione limiti capaci di imporsi sull'esercizio del suo potere discrezionale in merito alla gestione del patrimonio pubblico, anche se è da ricordare che ulteriori interventi normativi, nazionali, regionali e locali, potrebbero avere luogo, ispirandosi alla Convenzione di Faro, che attribuisce un ruolo importante alla "comunità patrimoniale".

Dall'altro lato, è altrettanto vero che la considerazione di proposte presentate da enti portatori di interessi collettivi pare dovuta, anche per realizzare quella condivisione di responsabilità tra amministrazione pubblica e cittadini, sulla base della quale si instaura un nuovo consenso che permette di superare la crisi di rappresentatività delle autorità⁸⁴.

Un caso in cui le istanze presentate da enti rappresentativi di interessi collettivi sono state, almeno parzialmente, considerate dall'amministrazione, è quello riguardante il bosco spontaneo sorto in un'area precedentemente utilizzata a fini addestrativi militari e per la maggior parte dismessa dagli anni Settanta, ora coperta da una ricca vegetazione spontanea⁸⁵: quella dei prati di Caprara a Bologna. L'area appartiene a Invimit, società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze, a partecipazione pubblica maggioritaria. A fronte della prevista edificabilità dell'area nel piano operativo comunale del 2016, si è costituito il comitato "Rigenerazione no speculazione", che ha presentato una petizione firmata da diecimila cittadini con la richiesta di un'istruttoria pubblica sulla destinazione dell'area, che il Comune ha effettuato.

Dopo che il piano territoriale metropolitano approvato nel 2021 ha individuato l'area come unità ambientale naturale parte della rete ecologica metropolitana, riconoscendone le caratteristiche di bosco ai sensi del d.lgs. n. 34/2018, nel 2022 l'amministrazione comunale, dopo la scadenza del piano operativo comunale, ha dichiarato di voler realizzare un bosco urbano, in parte frequentato dai cittadini e in parte non accessibile e lasciato alla libera evoluzione⁸⁶.

In questo caso, dunque, l'amministrazione ha considerato l'attività svolta dal comitato come "segnalatore" di biodiversità ed ecosistemi da salvaguardare di un'area che potrebbe in realtà ritenersi già oggetto di tutele cui la pianificazione urbanistica è subordinata⁸⁷, non rinnovando le previsioni urbanistiche che avrebbero comportato l'abbattimento di alberi.

LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE PER LA GESTIONE DEL "TERZO PAESAGGIO".

IL CASO DELL'ISOLA DI POVEGLIA A VENEZIA

Proposte avanzate da enti rappresentativi di interessi collettivi per la salvaguardia del verde, la tutela della biodiversità e del terzo paesaggio sono da considerare da parte dell'amministrazione, che è tenuta a valutare la rilevanza sociale e collettiva di tali proposte anche quando intenda concedere o alienare propri beni.

Così, ad esempio, ha ritenuto il Tar Veneto⁸⁸, quando ha annullato il provvedimento di rigetto dell'istanza di concessione

di una parte dell'isola di Poveglia a Venezia presentata dall'associazione "Poveglia per tutti": il provvedimento è stato giudicato illegittimo in quanto, oltre a non essere stato preceduto da preavviso di rigetto, si trattava di atto sostanzialmente soprassessorio privo di sufficiente motivazione. Non si erano, infatti, evidenziati i profili di incompatibilità tra l'istanza presentata per la concessione temporanea di una porzione dell'isola per finalità di indubbia rilevanza sociale e collettiva, e le eventuali ulteriori decisioni circa la futura destinazione dell'isola, che avrebbero richiesto, per la loro concretizzazione, lunghe e complesse procedure; ciò, anche alla luce del fatto che, come previsto espressamente nelle bozze di concessione prodotte dalla ricorrente, si prevedeva il potere dell'amministrazione di revocare la concessione nell'ipotesi dell'aggiudicazione in concessione, o in vendita, dell'isola.

È dunque il caso di ripercorrere le vicende che hanno interessato l'isola di Poveglia – che in realtà è un arcipelago composto da tre isole (una edificata, una non edificata e l'ottagono militare) – oggetto di attenzione da parte dell'opinione pubblica e della stampa internazionale come "l'isola più infestata del mondo"⁸⁹. Dal 1968⁹⁰ si presenta come un'area abbandonata dove la vegetazione è lasciata per lo più all'evoluzione spontanea: è stato sospeso il collegamento effettuato dal servizio pubblico di navigazione e l'isola non dispone di fornitura d'acqua potabile e gas, né di elettricità; tutti i diciotto edifici presenti, anche a causa del prolungato inutilizzo, dell'assenza di interventi manutentivi e di atti vandalici, si trovano in precarie condizioni, soprattutto per quanto riguarda le coperture nella maggior parte dei casi collassate, e sono avvolti da vegetazione spontanea⁹¹.

L'isola è di proprietà statale, ed è gestita dall'Agenzia del Demanio (Direzione Regionale Veneto).

Nel piano regolatore generale per la laguna e le isole minori (variante del 2010, scheda n. 30)⁹² essa è classificata come zona territoriale omogenea in parte di tipo A in parte di tipo E, e le destinazioni d'uso consentite sono quella residenziale, ad attrezzature collettive, strutture ricettive e agricoltura, e si prescrive la conservazione dell'attuale marginamento e delle presenze arboree che lo delimitano.

Vi sono diverse previsioni urbanistiche per l'isola edificata e per l'isola non edificata. Si prevede, per la parte edificata, l'intervento di restauro per alcuni edifici (tra cui il campanile); per altri edifici (tra cui gli edifici della struttura ospedaliera) si prevede la ristrutturazione con la conservazione o il ripristino di elementi strutturali e prospetti, di cui sono consentite lievi modifiche rispettandone la logica originaria e gli elementi preottocenteschi; per altri ancora (tra cui la cappella e il padiglione mortuario)

si prevede il risanamento conservativo; mentre per alcuni altri edifici (tra cui l'inceneritore) si consente la demolizione. Per parte dello spazio scoperto è prevista la riqualificazione paesaggistica con la sistemazione a giardino e la conservazione del tracciato dei percorsi preesistenti; per altra parte si prevede il restauro naturalistico con la salvaguardia della vocazione ecologico naturalistica e il miglioramento della struttura e formazione forestale esistente, prescrivendone l'uso pubblico; in ogni caso si richiede la valutazione dello stato di salute e delle potenzialità estetico-percettive della vegetazione ad alto fusto esistente, per determinarne il mantenimento o la rimozione; in un'area è consentita la realizzazione di attrezzature sportive scoperte. Per la parte non edificata, denominata "orti", si prevede la conservazione del paesaggio agrario tradizionale e la destinazione d'uso agricola, con la possibile realizzazione di serre fisse. Per l'ottagono sono prescritti il restauro delle parti murarie del manufatto; la nuova piantumazione con vegetazione erbacea o arbustiva tappezzante; l'uso pubblico di tale scoperto, consentendo il decespugliamento selettivo della vegetazione esistente, con conservazione degli esemplari rilevanti dal punto di vista paesaggistico.

Tra le norme tecniche speciali di attuazione del piano, rileva l'articolo 8 ("Attuazione unitaria del piano") del titolo III delle norme tecniche attuative, dedicato al sistema delle isole e motte, il quale stabilisce che

ogni intervento sugli edifici che ecceda la manutenzione straordinaria e il restauro ed ogni intervento sugli spazi scoperti che ecceda la manutenzione o il restauro naturalistico deve essere inquadrato in un progetto unitario esteso a tutta l'isola e comprendente la sistemazione degli spazi scoperti e subordinato alla stipula di una convenzione che regoli in particolare le modalità di esecuzione delle opere (...) l'assoggettamento all'uso pubblico delle aree e delle attrezzature, qualora previste dal Piano, nonché la realizzazione di eventuali opere di urbanizzazione e di servizi e delle modalità di utilizzazione degli stessi. Tale convenzione individuerà anche le eventuali misure di compensazione prescritte in sede di valutazione di incidenza ambientale"; si prevede, inoltre, che "le strutture di origine otto-novecentesca legate a vicende militari o che costituiscono testimonianza di un uso legato a presidi sanitari, devono essere generalmente conservate. Ove ciò non sia possibile o risulti particolarmente gravoso a causa del loro stato di conservazione o perché di impedimento al recupero dei beni dell'isola, potrà essere presa in considerazione la loro demolizione, comunque nell'ambito di una progettazione unitaria comprendente l'intera isola.

Dal punto di vista dei vincoli, l'intera isola è sottoposta a tutela come bene culturale, essendo stata nel 2013 dichiarata di interesse culturale ai sensi dell'articolo 10, comma 1, e dell'articolo 12, comma 2, del d.lgs. n. 42/2004. Non solo è necessaria autorizzazione del Ministero della cultura per interventi di rimozione o demolizione, o per l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs. n. 42/2004, dovendosi comunicare al Soprintendente anche i mutamenti di destinazione d'uso. Ma, trattandosi di bene del demanio culturale, l'autorizzazione del Ministero è necessaria anche per l'alienazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. n. 42/2004 – autorizzazione emanata nel 2012 – e il Ministero stesso potrebbe esercitare la facoltà di acquisto in via di prelazione, ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 42/2004.

Inoltre, l'isola è sottoposta a tutela anche come bene paesaggistico in quanto, oltre ad essere area tutelata per legge all'interno dei 300 metri dalla linea di battigia e 300 metri dal limite della linea di conterminazione lagunare, è stata dichiarata, insieme ad altre, di notevole interesse pubblico (decreto ministeriale 1° dicembre 1961) conservando "notevoli masse di verde emergenti dalle acque della laguna veneta", e costituendo "un impareggiabile insieme di interessantissime e suggestive vedute panoramiche di eccezionale bellezza naturale, degna cornice allo specchio lagunare di Venezia". Rientra, inoltre, nell'area oggetto di tutela in forza del decreto che ha dichiarato il notevole interesse pubblico dell'ecosistema della laguna veneziana, il cui perimetro coincide con il porto di Malamocco (decreto ministeriale 1° agosto 1985), ove si sottolinea che "particolare attenzione va posta nella salvaguardia degli elementi naturali superstiti quali le parti a vegetazione spontanea".

Dagli anni Settanta l'isola di Poveglia è stata oggetto di varie proposte di intervento. Va ricordato il progetto di realizzare un ostello della gioventù da parte del centro turistico studentesco e giovanile, al quale nel 2000 il Ministero delle finanze aveva assegnato l'isola in concessione¹¹, che però non fu mai attuato.

L'Agenzia del demanio, più recentemente, ha per due volte tentato di avviare il procedimento per l'alienazione dell'isola.

Una prima volta, nel 2014, essa è stata inserita nell'elenco di beni per cui è stato pubblicato un invito pubblico ad offrire a norma dell'art. 1, commi 436, 437 e 438 della l. n. 311/2004. Queste disposizioni consentono all'Agenzia del demanio di alienare immobili dello Stato mediante invito pubblico ad offrire, se di valore unitario o complessivo superiore ad euro 400.000; l'aggiudicazione in tali casi avviene a favore dell'offerta migliore, previa valutazione della sua convenienza economica da parte dell'Agenzia del demanio sulla base dei valori indicati dall'osservatorio del

mercato immobiliare per la zona di riferimento e avuto riguardo alla tipologia di immobile e all'andamento del mercato, salva la facoltà dell'Agenzia di non procedere all'aggiudicazione degli immobili; in queste procedure spetta in via prioritaria alle regioni e agli enti locali territoriali il diritto di prelazione all'acquisto, da esercitare nel corso della procedura di vendita.

La procedura prevedeva come oggetto di vendita la proprietà della superficie dell'isola per novantanove anni, e allo scopo di presentare un'offerta si è costituita un'associazione senza fini di lucro, "Poveglia per tutti", che statutariamente persegue lo scopo di tutelare e valorizzare, in generale, il patrimonio pubblico italiano di valore naturalistico-ambientale, di interesse storico, architettonico e culturale, al fine di garantire la libera fruizione da parte di chi ne abbia interesse, e specificamente l'isola di Poveglia, promuovendo progetti di tutela della biodiversità degli habitat e delle specie ivi presenti e di recupero e ripristino di quelli originari, anche con riguardo alle coltivazioni orticole e frutticole abbandonate e tipiche della tradizione locale. Il fine principale dell'associazione è realizzare la piena fruibilità dell'Isola di Poveglia come "parco urbano" e centro di attività destinate principalmente a chi vive la laguna, secondo principi indicati nello statuto come "Carta di Poveglia", tra cui il principio della cura dell'Isola di Poveglia e della sua gestione come "bene pubblico, comune e collettivo", da parte delle "comunità dei fruitori".

Dopo che la procedura di vendita dell'isola non ha avuto esito, nel 2015 l'associazione ha presentato all'Agenzia del demanio una richiesta di concessione¹ a canone agevolato per la durata di sei anni, ai sensi dell'articolo 9 del D.P.R. n. 296/2005. Quest'ultima disposizione prevede la possibilità per l'Agenzia del demanio di dare in concessione a canone agevolato, previa autorizzazione del Ministero della cultura per i beni sottoposti a tutela, per finalità di interesse pubblico e a fronte dell'assunzione degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria del bene, a organizzazioni non lucrative di utilità sociale, gli immobili statali non inseriti in programmi di dismissione o valorizzazione.

La proposta contenuta nella richiesta si poneva come obiettivo di garantire l'accessibilità e la fruibilità dell'isola non edificata tramite il diradamento di rovi, arbusti ed erbe infestanti, il recupero della flora esistente, la riapertura di sentieri per guidare alla lettura della trama agricola antica tuttora individuabile in esemplari di alberi da frutto e vigne, l'apertura di radure seminate a prato eliminando piante morte, malate o invasive, e l'attrezzatura di spazi di sosta. Per l'isola edificata si proponeva il mantenimento di tutti gli spazi aperti liberi da manufatti e nuove costruzioni; la tutela e il ripristino dell'assetto Novecentesco e di quello

preottocentesco, sia per gli spazi aperti che per gli spazi costruiti, con la sistemazione dei giardini, del campo e dei percorsi; il restauro naturalistico del bosco con arginamento delle piante infestanti; la messa in sicurezza tramite recinzione degli edifici, e interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di ristrutturazione edilizia su due di essi (la "casa del custode" e la "cavana", ove si era prevista la realizzazione di fosse settiche). Si proponeva, infine, l'installazione di un pontile e la realizzazione di approdi per l'accessibilità, e le modalità di intervento per la gestione dei rifiuti. Per realizzare tali interventi l'associazione si era impegnata ad investire la somma di 389.722,62 euro, già disponibile nel proprio bilancio, oltre al lavoro gratuito degli associati.

La direzione regionale Veneto dell'Agenzia del demanio ha però rigettato questa istanza, sulla base di un parere della direzione centrale della stessa Agenzia secondo cui, essendo pervenute diverse manifestazioni di interesse, occorresse valutare, di concerto con il Comune, il più proficuo percorso da avviare nell'interesse del territorio e del bene stesso.

Questo provvedimento di diniego, come anzidetto, è stato però annullato dal Tar Veneto.

Il secondo tentativo di alienazione o concessione da parte dell'Agenzia del demanio si è avviato, in modalità diverse, nel 2022. Questa volta l'avviso, "meramente esplorativo", si è rivolto non solo agli interessati all'acquisto ma anche, in alternativa, a potenziali concessionari interessati a gestire l'isola per lunga durata, ovvero fino a cinquanta anni ai sensi dell'art. 3 bis del d.l. n. 351/2001. Quest'ultimo articolo, infatti, consente all'Agenzia del demanio di concedere immobili di proprietà dello Stato a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini. Al termine della concessione, peraltro, è previsto che si riconosca al concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato.

Nel nuovo avviso l'Agenzia ha riconosciuto un ruolo importante al Comune di Venezia, l'ente rappresentativo della collettività territoriale locale. L'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per la vendita o l'affidamento della concessione è, infatti, subordinato a un'intesa con il Comune di Venezia che definisca: previsioni e varianti urbanistiche eventualmente da adottare; in caso di concessione di valorizzazione, modalità e criteri di valutazione congiunta tra Agenzia e Comune dei progetti presentati; in caso di vendita del bene, indicazioni progettuali da rispettare.

Una indicazione progettuale che, secondo questo avviso, dovrà essere rispettata, nelle modalità che saranno fissate nell'intesa con il Comune, è la permanenza di spazi per la fruibilità pubblica: questa indicazione vale sia per la procedura di affidamento di concessione, in cui nella valutazione sarà data prioritaria importanza al progetto di valorizzazione, sia per la procedura di vendita, in cui l'assunzione dell'impegno a conformare il progetto di valorizzazione a quanto richiesto da Agenzia e Comune è requisito di ammissibilità alla partecipazione alla gara.

Anche in questo caso, l'associazione ha nuovamente presentato la propria manifestazione di interesse per una concessione di lunga durata, articolata in un progetto per le tre isole componenti l'arcipelago di Poveglia, consistente nella realizzazione di un "parco urbano lagunare" nell'isola non edificata, e il recupero e la gestione dell'isola edificata e dell'ottagono in partenariato con altri soggetti, come l'associazione europea per la democrazia locale, una quarantina di associazioni del territorio, e in collegamento con il mondo universitario.

Al di là di come troverà conclusione questo procedimento di vendita, prevedendo la possibilità di concessione come alternativa alla vendita si è voluto dar seguito a quanto comunicato qualche anno prima dall'Agenzia, che aveva dichiarato l'intenzione di avviare la procedura di valorizzazione tramite concessione per "rispondere alle istanze e alle indicazioni che provengono dalla cittadinanza" ↓ ↗.

Anche da questa vicenda, quindi, emerge il grande rilievo che gli enti rappresentativi di interessi collettivi possono svolgere rispetto al terzo paesaggio, alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, di cui possono rendersi interpreti come tutori dei diritti della flora.

Ad esempio, nella mappatura effettuata nel Comune di Padova risulta che circa l'80% degli spazi verdi sia privato, calcolando anche gli spazi verdi rurali, che rappresentano il 44,86% del totale degli spazi verdi: G. Pristeri, F. Peroni, S.E. Pappalardo, D. Codato, A. Masi, M. De Marchi, *Whose Urban Green? Mapping and Classifying Public and Private Green Spaces in Padua for Spatial Planning Policies*, in "International Journal of Geo-Information", 10, 2021, p. 538.

↗ Cfr. N. Ferrucci, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima "overview"*, in "Diritto agroalimentare", 2, 2021, pp. 247-267.

↓ Cfr. M. Gola, *Diritto e città "verde": spunti di riflessione*, in questo volume.

↗ Recentemente, tra molte, Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2023, n. 4404, in www.giustizia-amministrativa.it.

↓ Cfr. M. Atelli, *Il verde pubblico e la transizione ecologica*, in questo volume.

↓ Elaborata dal Comitato per lo sviluppo del verde, disponibile in www.mase.gov.it.

* Cfr. M. Brocca, *Diritto, città, foresta*, in questo volume.

↗ Cfr. N. Ferrucci, *Verde urbano e monumentalità vegetale tra natura, cultura e paesaggio*, in questo volume.

↓ Questa esclusione dalla categoria di bosco vale per le materie di competenza esclusiva dello Stato e salvo diversa previsione dei piani paesaggistici.

✱ Così, ad esempio, il regolamento del verde pubblico e privato del Comune di Bologna intende tutelare il verde urbano, sia pubblico sia privato, come componente del paesaggio, perseguendo gli obiettivi di miglioramento ambientale e microclimatico locale, oltre che la salvaguardia della biodiversità. Cfr. D. Zanetti, *Il verde urbano tra pianificazione e regolamentazione*, in questo volume. Ritiene, invece, che siano ad effetto espropriativo alcune previsioni dei regolamenti del verde, in violazione del principio di legalità, v. B. Graziosi, *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del "verde privato"*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 6, 2012, 6, pp. 189 ss.

✱✱ Cfr. L. Filesi, *La pianta giusta al posto giusto*, in questo volume.

✱↗ Così Tar Emilia-Romagna, sez. I, Bologna, 22 novembre 2021, n. 955, in www.giustizia-amministrativa.it, ha annullato il provvedimento con cui la soprintendenza aveva imposto un vincolo di interesse culturale su un podere agricolo, motivato dalla presenza di filari di vite maritata a piantata romagnola, traccia di un'antica tecnica di coltivazione agricola. Secondo il giudice, la diffusione di essenze arboree ed arbustive che hanno preso il sopravvento e che caratterizzano il bosco planiziale non avrebbe consentito di percepire la presenza dell'attività

un tempo praticata. In seguito alla proposizione di appello contro tale sentenza, il Consiglio di Stato (ordinanza 17 giugno 2022, n. 2762, in www.giustizia-amministrativa.it) ha disposto una verifica per accertare il numero e l'estensione dei filari, le caratteristiche della relativa vegetazione e della vegetazione circostante, le condizioni di salute dei filari e la possibilità di recuperarli a cultura, nonché le condizioni di accessibilità agli stessi.

✱↓ Il termine è utilizzato da I. Belloni, *Pericolose soggettività. Uomini e animali tra diritti e discipline*, in "Etica & Politica", 3, 2020, pp. 381 ss.

✱↗ G. Clément, *Manifeste du tiers paysage*, Éd. Sujet/Objet, Paris 2004 prima pubblicazione; trad. it. *Manifesto del terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata 2005. Il concetto di "terzo paesaggio" proposto dal paesaggista fa riferimento a diversi luoghi in cui l'uomo non interviene, ma che costituiscono un "fragment indécidé du jardin planétaire": in primo luogo i luoghi, prima utilizzati, abbandonati dall'uomo; in secondo luogo, le riserve istituite con decisione dell'autorità amministrativa, che secondo l'autore "entérine l'indécision humaine sur ce lieu" (op. ult. cit., p. 3); in terzo luogo i luoghi di fatto non antropizzati né utilizzati dall'uomo, perché il loro sfruttamento è impossibile o eccessivamente oneroso.

✱↓ Cfr. G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza 2006; D. Donati, A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza: una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino, Bologna 2010; C. Iaione, *La città come bene comune*, in "Aedon", 1, 2013; B. Di Giacomo Russo, *La democrazia che cambia*, in "Quaderni amministrativi", 2-3, 2015, pp. 3 ss.; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma 2015; G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Edizioni ETS, Pisa 2017; Idem, *Dai beni comuni all'Amministrazione Condivisa*, in "Diritto e processo amministrativo", 2, 2022, pp. 435 ss.; Idem, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un "patto" tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in "Il diritto dell'economia", 1, 2023, pp. 373 ss.

✱↓ Cfr. G. Torelli, *Cittadinanza attiva e natura urbana*, in questo volume.

✱✱ I Comuni che hanno adottato un regolamento per l'amministrazione condivisa di beni comuni sono attualmente duecentonovantacinque.

✱↗ L.r. Lazio n. 10/2019; l.r. Emilia-Romagna n. 3/2023; l.r. Molise n. 21/2022; l.r. Toscana n. 71/2020; l.r. Umbria n. 2/2023.

✱↓ Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094, in www.giustizia-amministrativa.it.

✱✱ Con riferimento all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 85/2010: Tar Genova, Liguria, sez. I, n. 322/2020, in www.giustizia-amministrativa.it. Questa pronuncia diverge dal precedente

orientamento espresso da Tar Genova, Liguria, sez. II, n. 1348/2012, in www.giustizia-amministrativa.it, sentenza poi riformata dal Consiglio di Stato (sez. VI, 21 maggio 2014, n. 2620, in www.giustizia-amministrativa.it), ma senza esaminare la contestazione della legittimazione attiva dei cittadini ricorrenti in primo grado. Sul tema v. M. Ciraci, *Beni comuni: prospettive sostanziali e processuali*, in “P.A. Persona e Amministrazione”, 2, 2022, pp. 561 ss.

✂✂ F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia 1994, *passim*.

✂✂ Il bosco urbano dei Prati di Caprara: servizi ecosistemici e conflitto socio-ambientale, a cura di G. Trentanovi, A. Alessandrini, B. Roatti, Pàtron, Bologna 2021.

✂✂ Lepore: “Il polmone dei Prati di Caprara è salvo, faremo il bosco urbano”, in “la Repubblica. Bologna”, 2 aprile 2022.

✂✂ Secondo M. Balestra, *La valorizzazione dei boschi urbani di Bologna*, in “Economia e Ambiente”, 2, 2021, pp. 39 ss. (v. anche id., *I boschi urbani e la tutela paesaggistica e forestale*, in “Quotidiano legale.it”, 1, 2023), infatti, l’area non solo è già oggetto di tutela ai sensi del Testo unico forestale, in quanto presenta i requisiti dimensionali per essere qualificata come bosco, come riconosciuto anche dalla tavola dei vincoli del piano urbanistico generale del Comune di Bologna in vigore dal 18 giugno 2023 (sul punto, si v. M. Brocca, op. cit. in questo volume), ma è anche un’area tutelata per legge come bene paesaggistico ai sensi dell’art. 142 del d.lgs. n. 42/2004.

✂✂ A commento della sentenza F. Giglioni, *Isola di Poveglia: commento alla recente sentenza del Tar Veneto. A proposito di concessioni temporanee per finalità di interesse generale: quali procedure tra bandi, privatizzazione e rilascio immediato?*, 6 Maggio 2018, consultabile al link: <https://www.labsus.org/2018/05/isola-di-poveglia-commento-alla-recente-sentenza-tar-veneto/>; della sentenza l’Autore sottolinea la considerazione che la provvisoria della concessione attenua le ragioni addotte dall’amministrazione per opporre rifiuto: la provvisoria sembra delinearsi come un elemento positivo perché permette nelle more di eventuali altre procedure di non lasciare ancora in abbandono il bene e di promuoverne il recupero.

✂✂ Cfr. F.L. Cavallo, F. Visentin, “*The world’s most haunted island. Ghost narratives and practices around Poveglia, an abandoned island in the Venetian Lagoon*”, in “Shima”, 14, 2020, pp. 194-211, dove si richiama la puntata su Poveglia del programma statunitense “*Ghost Adventures*”.

✂✂ Per una ricostruzione storica fino all’Ottocento, v. A.A. Frari, *Cenni storici sull’isola di Poveglia e sulla sua importanza sotto l’aspetto sanitario*, Tipografia di Alvisopoli, Venezia 1837. In questo scritto si ricorda che l’isola fu occupata nel V secolo da popolazioni di Monselice e del Padovano; nel IX secolo, con l’arrivo dei

longobardi, fu abbandonata per sessant’anni e poi ripopolata dai fedeli del doge Pietro Tradonico, per concessione del successivo doge; nel X secolo vi si contavano circa ottocento abitazioni, vi erano vigne e saline e formava una comunità con propri organi di governo e giurisdizionali. Con la guerra di Chioggia, nel XIV secolo, i veneziani decisero di evacuarne la popolazione a Venezia e di costruire sull’isola il forte a forma di ottagono, ad oggi esistente. Dopo questo momento non venne più ripopolata, e anche la sua estensione si ridimensionò notevolmente, probabilmente per cause naturali come terremoti, tempeste, e corrosione dovuta alle acque del mare. Nel XVIII secolo l’isola era abitata da otto persone, e gli unici fabbricati esistenti erano la chiesa e il campanile, la casa del cappellano, il fabbricato con portici per le carene, un’osteria e alcune piccole case di pescatori e ortolani ora non più esistenti. Grazie alla sua favorevole posizione vicino a Malamocco, la salubrità dell’aria e l’accessibilità data dal profondo canale antistante, fu di grande importanza sia per ragioni militari sia per il contenimento di contagi, e dal Settecento per questo contesa tra il magistrato di sanità e il governo militare, che la possedeva. Infatti, dopo una ventennale ricerca di una nuova sede per il lazzeretto, diversa rispetto a quella di Malamocco che si era rivelata poco salubre, nel 1782 il magistrato di sanità, presi in esame diversi progetti, riconobbe che “per la salvezza della materia di salute, e pel maggiore risparmio l’isola di Poveglia era preferibile a ogni altra” (ibidem, p. 15). Il Senato approvò questo progetto, superando l’obiezione del magistrato all’armar che ne avrebbe voluto mantenere la destinazione militare. L’isola venne, quindi, saltuariamente utilizzata come lazzeretto provvisorio, anche per legni e merci infette, ma non vennero destinati i fondi necessari per costruire strutture atte allo scopo fino a quanto nel 1814 fu ceduta al magistrato di sanità, che eresse diverse costruzioni. Per le vicende successive, v. G. Caniato, E. Turri, M. Zanetti, *La laguna di Venezia*, Cierre, Caselle di Sommacampagna 1995, pp. 431-432, in cui si riporta che l’isola mantenne le funzioni di stazione per la quarantena fino al secondo dopoguerra, quando gli edifici furono in parte adibiti a ospedale geriatrico, ma dal 1968 anche questo utilizzo venne dismesso.

✂✂ Cfr. l’avviso dell’Agenzia del demanio n. 2150/2022 contenente la descrizione dell’isola, e l’analitica ricostruzione dello stato di fatto, con l’indicazione delle specie vegetali nell’istanza di concessione dell’associazione Poveglia per tutti (su cui *infra*).

✂✂ Che a seguito dell’approvazione del piano di assetto del territorio nel 2014 è stato riconosciuto come piano degli interventi (delibera del consiglio comunale n. 98/2014).

✂✂ Ha riconosciuto la legittimità di questo provvedimento il T.A.R. Veneto con la sentenza n. 3183/2005, che respinse il ricorso presentato dalla società “Club Italia”, la quale a sua volta nel 1978 aveva presentato una domanda di concessione per realizzare sull’isola un centro velico, sportivo, alberghiero e turistico.

✂✂ L’istanza di concessione del 2015 dell’associazione Poveglia per tutti è consultabile al link: https://issuu.com/povegliapertutti/docs/richiesta_concessione_web; Dossier, settembre 2015.

✂✂ Agenzia del demanio, *La valorizzazione dell’Isola di Poveglia a Venezia preserverà la fruizione pubblica*, comunicato stampa, 28 marzo 2018, consultabile al link: <https://www.agenziademanio.it/it/sala-stampa/notizie/anno-2018/dettaglio-notizia-2018/9127f2ce-3265-11e8-b3d0-005056ae4d6c>.

CITTADINANZA ATTIVA E NATURA URBANA

GABRIELE TORELLI

L'espressione "cittadinanza attiva" contraddistingue un comportamento di un numero non predeterminato di individui appartenenti ad una comunità di riferimento che si prodigano nella partecipazione a progetti di interesse collettivo, in particolare collegati allo svolgimento di attività riguardanti la valorizzazione del territorio, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale; attraverso tali attività, i cittadini partecipano – per l'appunto "attivamente" – a processi di rigenerazione e riqualificazione delle nostre città, seppure all'interno di un coordinamento da parte della pubblica amministrazione[¶].

E oggi opinione piuttosto diffusa che il ruolo della cittadinanza attiva sia fondamentale per il felice esito di gran parte dei progetti di rivitalizzazione del territorio urbano[§], altrimenti destinati a essere incompleti perché mancanti proprio del "patto" tra, da un lato, i soggetti che per primi vantano l'interesse a vivere in un contesto più adeguato alle esigenze della quotidianità e, dall'altro, l'ente locale, il quale più propriamente dovrebbe identificarsi come "città", termine che evoca una dimensione più dinamica e, finanche, più "creativa"^{¶¶}.

Non a caso, anzi per le già indicate ragioni, oggi la città è considerata alla stregua di un "laboratorio" urbano in cui nascono e si sviluppano processi di architettura, trasformazione e rinnovazione, oltre che di sperimentazione di dinamiche aggregative, da gestire e valorizzare all'interno di un adeguato quadro giuridico[¶]. Pertanto, tali processi, rivolti agli obiettivi di innovazione e inclusione, non restringono la partecipazione dei soli residenti – *status* del resto *in se* non coerente con quello di "polo attrattivo", quale la città stessa ambisce ad essere ed, effettivamente, è – ma nascono e si affermano anche per mano dei c.d. "adottati urbani", ovvero gli individui che pur non disponendo del requisito della residenza "vivono" indiscutibilmente quel contesto urbano per svariati motivi, su tutti quelli di lavoro e/o studio[¶].

Anzi, a ben guardare, lo stesso termine "partecipazione" è stato criticato perché non sufficientemente incisivo nel descrivere un nuovo fenomeno sociale, in cui i cittadini attivi non richiedono solamente di "essere ascoltati", ma aspirano ad un fine ben più ambizioso, ovvero quello di essere coinvolti nella decisione sulle scelte che andranno ad influenzare la loro vita cittadina. In tal modo, si richiamano le corresponsabilità dei singoli e delle formazioni sociali, in una prospettiva di co-attuazione di una funzione amministrativa legata alle scelte urbanistiche e ai conseguenti effetti socio-economici[¶]. L'obiettivo è, dunque, la promozione di un approccio di co-decisione tra amministrazione locale e amministratori nelle attività legate alla rigenerazione urbana.

Il tema è conosciuto da tempo[†], ma solo negli ultimi anni i modelli normativi a livello locale hanno sentito l'impulso di definire una cornice giuridica di riferimento per formalizzare – e quindi rendere più stabili – tali fenomeni. L'esempio più noto è quello del regolamento del Comune di Bologna sui c.d. “beni comuni” e gli spazi urbani, che all'art. 2, lett. c), descrive i cittadini attivi come

tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche di natura imprenditoriale o a vocazione sociale, che si attivano per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento.[‡]

Il modello bolognese, fonte di ispirazione per moltissime altre realtà comunali[§], individua i beni urbani come oggetto dell'intervento, ossia beni materiali o immateriali che i cittadini e l'amministrazione riconoscono funzionali al benessere collettivo e individuale. Come si vedrà *infra*, lo strumento con cui svolgere queste attività è quello dei patti di collaborazione[¶]^{||}, cioè le convenzioni attraverso le quali il Comune e i cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani, allo scopo di agevolarne interventi di cura, protezione, conservazione e manutenzione.

L'art. 2, comma 1, lett. i) del regolamento include le aree verdi tra gli spazi pubblici: ne deriva, pertanto, la possibilità di riferire tutti i ragionamenti sulla cittadinanza attiva quantomeno a questi contesti spaziali che contribuiscono a definire la natura nel contesto urbano.

Il passo successivo del ragionamento consiste nel capire quali siano i confini della “natura urbana”, valutando se la sua promozione, attraverso gli strumenti della cittadinanza attiva, possa estendersi anche alle aree private. Occorre dunque verificare se anche queste ultime siano considerabili parte della “città verde”.

LA NATURA URBANA OLTRE LA PROPRIETÀ

Per esaminare con accortezza il concetto di “natura urbana”, e disegnarne i confini, bisognerebbe poter riflettere sulla sua definizione, che tuttavia non è rinvenibile in nessuna norma dell'ordinamento. Questa mancanza complica di non poco la speculazione, perché determina un pericolo: quello di utilizzare espressioni che, sebbene evocative, si rivelino in realtà sterili, in quanto non inquadrabili in una specifica fonte normativa. Una ipotesi, questa, certamente non ottimale per il giurista, abituato per formazione a ponderare le sue considerazioni basandosi su contenuti (anche) formali.

Certo, riflettendo sull'espressione, viene da ipotizzare che

la “natura urbana” sia costituita da tutte le aree verdi che, considerate nel loro complesso, contribuiscono alla costituzione della “città verde”, a prescindere dalla proprietà pubblica o privata, distinzione che appare irrilevante sotto il profilo della mappatura degli spazi verdi, i quali contribuiscono al benessere del contesto urbano indipendentemente dal soggetto proprietario.

Giunge in parte in soccorso di questa interpretazione il diritto positivo: è vero che il già menzionato art. 2, comma 1, lett. i), del regolamento di Bologna riconduce le “aree verdi” all'interno degli “spazi pubblici”; tuttavia, esistono anche altre disposizioni che sembrano avallare la lettura offerta in questa sede.

È il caso della normativa più organica sul “verde” vigente all'interno del nostro ordinamento, la l. 14 gennaio 2013, n. 10, “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”, che all'art. 6 disciplina gli “spazi verdi urbani”. Nonostante difetti una definizione specifica sulla “natura urbana”, l'art. 6 offre interessanti spunti per ricostruire il concetto di verde – e perciò di natura – urbano, sancendo che ne fanno parte: le cinture verdi intorno alle conurbazioni, ovvero gli spazi verdi che collegano il nucleo urbano maggiore ai centri urbani minori; le coperture a verde per ridurre l'effetto di isola di calore estiva, che fungono da copertura di un edificio; i giardini pensili, comprendenti anche le tecniche di verde pensile verticale; le aree adibite a verde pubblico nell'ambito della pianificazione urbanistica.

La norma è utile perché, nonostante descriva una categoria giuridica molto ampia, di fatto ammette come parte degli spazi verdi urbani – e dunque della natura urbana – tanto il verde pubblico quanto il verde privato^{††}. Valutazione confermata dal fatto che anche la giurisprudenza ritiene che il Comune, nell'esercizio della funzione pianificatoria, possa legittimamente porre un vincolo conformativo sull'area verde a prescindere dalla natura del soggetto proprietario^{†‡}[§], salva comunque la consapevolezza che il potere amministrativo dovrebbe intervenire in modo diversificato a seconda della natura del soggetto proprietario dell'area stessa^{†§}.

Una volta appurato che la “natura urbana” include indiscriminatamente tanto spazi verdi pubblici quanto spazi verdi privati, è bene riflettere su eventuali difformità nelle modalità di utilizzo di tali spazi da parte della cittadinanza attiva. In altre parole, occorre verificare con quali strumenti giuridici i c.d. “cittadini attivi” possano intervenire per la cura della natura urbana, verificando se sotto questa prospettiva sussistono delle differenze tra natura urbana pubblica e natura urbana privata.

La l. n. 10/2013 non offre particolari indicazioni per comprendere se la strategia per la promozione della natura urbana sia

diversa in base alla proprietà degli spazi verdi, per cui il punto di osservazione non può che essere quello dei regolamenti comunali, prendendo come modello il regolamento di Bologna.

IL CONTRIBUTO DELLA CITTADINANZA ATTIVA ALLA STRATEGIA
PER LA PROMOZIONE DELLA NATURA URBANA

Per certi versi, la risposta all'interrogativo non è in realtà così complessa, perché un regolamento comunale, in mancanza di una legge "a monte" che ne individui limiti e condizioni, non può evidentemente limitare il diritto di proprietà che è costituzionalmente tutelato¹¹: per questo motivo, pur essendo prevista la possibilità di intervenire su beni – nel caso di specie, sarebbe più corretto dire "aree verdi" – in proprietà privata¹², un previo accordo di natura trilaterale tra Comune, proprietario e cittadini attivi è di fatto imprescindibile. Certo, nel panorama giuridico nazionale possono rinvenirsi degli strumenti autoritativi attraverso i quali le amministrazioni (anche locali) sono in grado di imporre al privato di intervenire sui propri beni per motivi di incolumità pubblica, sicurezza e contrasto al degrado urbano, od anche sostituirsi ad esso in caso di prolungata inerzia. Tuttavia, tali interventi non possono ammettere il recupero dell'immobile mediante il suo contestuale affidamento a favore di terzi, a meno che non vengano promossi procedimenti di espropriazione per pubblica utilità¹³, generalmente previsti per interessi diversi, ritenuti meritevoli di una protezione rafforzata, che comunque impattano in modo diretto sull'incolumità e/o sicurezza pubblica¹⁴.

Non è il caso della manutenzione delle aree verdi e della promozione della natura urbana.

Le considerazioni che precedono sono già di per sé sufficienti a dimostrare come la strategia per la promozione della natura urbana su aree in proprietà privata abbia un tratto caratterizzante – per l'appunto il coinvolgimento del proprietario – rispetto alle stesse azioni insistenti però sugli spazi pubblici.

Piuttosto, è proprio su questi ultimi che l'interesse dell'interprete è maggiore, perché le riflessioni si presentano più complesse.

Per prima cosa, viene da chiedersi qual è il contributo che la cittadinanza attiva può concretamente dare alla strategia per la promozione della natura urbana, e dunque se i cittadini attivi, proponendosi per co-eseguire una funzione pubblica attraverso gli interventi di cura, gestione e manutenzione su aree verdi pubbliche, siano effettivamente in grado di (co-)decidere le attività da svolgere (cioè dettare la strategia), riappropriandosi di fatto degli spazi comunali su cui intervengono.

L'interrogativo richiama chiaramente in causa il tema dei beni comuni, già sopra menzionato.

In particolare, ora, occorre valutare se attraverso i c.d. patti di collaborazione, cioè le convenzioni che individuano le modalità di intervento sulle aree verdi pubbliche da parte della cittadinanza attiva, quest'ultima diventi effettivamente libera di definire la strategia per la promozione della natura urbana o, al contrario, debba sottostare ad alcuni limiti, ed eventualmente quali.

In breve, l'interrogativo è se la natura urbana – perlomeno quella insistente su aree pubbliche – possa considerarsi un bene comune¹⁵ e, di conseguenza, qual è il contributo concreto in termini di capacità decisoria che la cittadinanza attiva può assumere.

Per rispondere al quesito, è bene per prima cosa intendersi sul significato da attribuire all'espressione "beni comuni".

Se questi sono intesi come beni rivolti ad una gestione collettiva, improntata ai canoni dell'informalità e dell'uso condiviso per favorire attività di interesse collettivo e inclusione sociale, allora la risposta non può che essere positiva. Tuttavia, con i lavori della Commissione Rodotà, a cui pure non seguirono mai risultati concreti, i beni comuni nascono con ben altri obiettivi, su tutti quello della frammentazione del regime proprietario e il rifiuto delle categorie codicistiche del codice civile, con la riproposizione di un modello che tende a quello della proprietà collettiva di origine medioevale, in contrapposizione alla proprietà individuale (pubblica o privata) affermatasi nell'epoca illuminista¹⁶.

Pertanto, per valutare se la cittadinanza attiva assume un ruolo di (co-)decisione, se non decisione, nella definizione della strategia per la promozione della natura urbana, riappropriandosi degli spazi verdi nel contesto cittadino, diviene discriminante verificare se i regolamenti comunali e i patti di collaborazione aprono a questo tipo di eventualità.

I PATTI DI COLLABORAZIONE: UNO STRUMENTO DI CO-DECISIONE

O ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA PER LA PROMOZIONE DELLA NATURA URBANA?

Non c'è dubbio che i patti di collaborazione, individuando le azioni da realizzare per la cura e manutenzione degli spazi pubblici urbani, in cui come già detto sono comprese le aree verdi, legittimino l'attuazione delle buone pratiche che concretizzano la strategia per la promozione della natura urbana. Per fugare ogni dubbio al riguardo, è sufficiente leggere il regolamento sui beni comuni di Bologna, che in particolare agli artt. 12-15 stabilisce la disciplina degli interventi.

Tuttavia, altra questione, ben più delicata, è vagliare i

marginì di autodeterminazione da parte della cittadinanza attiva nell'individuazione delle modalità di intervento una volta ottenuta la disponibilità del bene: in altre parole, occorre verificare se l'affidamento delle aree di natura urbana insistenti su spazi in proprietà pubblica sia propedeutico (o meno) alla definizione di un regime proprietario collettivo, in linea con la teoria dei beni comuni. In quell'eventualità, infatti, la cittadinanza attiva beneficerebbe di tutti gli strumenti per stabilire, anche in autonomia, una strategia per la promozione della natura urbana.

Al riguardo, né il regolamento bolognese né gli altri regolamenti delle altre realtà comunali che ne sono derivati offrono alcuno spunto ricostruttivo, perché questa possibilità non è espressamente considerata; anzi, sembra vero il contrario, considerando che l'art. 30, comma 2, lett. c), disciplina la "periodicità" del rapporto negoziale tra amministrazione e cittadinanza attiva, sottintendendo dunque che lo spazio oggetto di accordo debba essere restituito una volta che l'accordo sia giunto alla sua scadenza (salvo eventuali proroghe), ritornando così nella disponibilità del comune proprietario.

Il difetto di simili previsioni non è certamente un elemento a favore della costituzione di un regime proprietario a carattere collettivo, la cui affermazione dovrebbe raffigurare l'esito di un percorso in cui il Comune *in primis* mostri la volontà di accondiscendere ad un nuovo statuto proprietario di un'area verde insistente su un proprio spazio.

Non rimane che rivolgere l'analisi ai patti di collaborazione, per verificare se sussistano concretamente alcuni casi in cui l'ente locale è disposto a "spogliarsi" della proprietà dell'area – perché di questo si tratta – in favore della cittadinanza attiva.

Anche in questa circostanza, emergono le prime incertezze sulla possibilità di immaginare un'appropriazione del bene da parte della collettività, e dunque una decisione in via autonoma sulla strategia per la promozione della natura urbana: infatti, il patto di collaborazione è funzionale a trovare un compromesso sulle azioni che la cittadinanza attiva può svolgere, ragione per cui eventuali operazioni in contrasto costituirebbero un inadempimento rispetto al negozio predefinito.

Le perplessità sono confermate dall'analisi concreta di diversi patti di collaborazione, analisi che dimostra come per primi gli stessi Comuni siano particolarmente accorti, al momento della definizione dei patti di collaborazione, nel mantenere i privilegi che derivano dal diritto di proprietà sul bene oggetto dell'accordo. Ad esempio, leggendo svariate convenzioni⁸⁸, si nota come il Comune possa sciogliere il vincolo negoziale per l'insorgere di sopravvenute esigenze di interesse pubblico⁸⁹, il che dimostra

come la valutazione dell'amministrazione sia in grado di revocare l'assegnazione dell'area verde, imponendosi sulle richieste dei cittadini attivi. O, ancora, si pensi alla ricorrente previsione per cui l'ente è legittimato a sciogliere il vincolo nel caso in cui gli assegnatari non rispettino gli obblighi assunti⁹⁰, rientrando così nella disponibilità del bene⁹¹. In altri casi ancora, i patti di collaborazione subordinano l'uso diverso da quello concordato, o da parte di un soggetto differente dall'affidatario, alla previa autorizzazione del Comune, pena l'interruzione dell'accordo⁹².

Questi elementi dimostrano come il Comune possa mutare il proprio orientamento sulle modalità di attuazione della strategia, o comunque svolgere delle attività di monitoraggio che gli consentono di rilevare eventuali deviazioni nelle attività di promozione della strategia rispetto a quanto concordato. Allo stesso tempo, è evidente come la cittadinanza attiva non vanti analoghi privilegi, per cui appare estremamente arduo, o meglio errato, parlare di (ri)-appropriazione del bene comune (che tale non è!) da parte dei cittadini attivi, i quali rimangono comunque subordinati all'interesse pubblico, così come interpretato – e motivato – dall'ente locale, che dispone degli strumenti per rientrare nella disponibilità dell'area in quanto proprietario.

In definitiva, dato che difetta la possibilità di riappropriazione, la cittadinanza attiva non dispone nemmeno del potere di definire in via autonoma la strategia per la natura urbana, dato che un simile potere segue necessariamente lo statuto proprietario e il diritto di proprietà, che in tal caso permane in capo all'ente pubblico senza trasferirsi sul gruppo di consociati.

Del resto, l'ente comunale non può privarsi "con leggerezza" della proprietà di un'area verde insistente su un suo lotto di terreno, seppure per evidenti fini pubblicistici. Infatti, ogni amministrazione è ben consapevole del fatto che il giudice contabile monitora in modo approfondito l'utilizzo degli immobili di cui è titolare per giudicare eventuali utilizzi anti-economici⁹³. Sebbene tali valutazioni siano attenuate a fronte di un utilizzo comunque coerente rispetto ad un interesse pubblico, gli amministratori non sono certamente disposti a trasferire la proprietà di beni comunali verso terzi, pena un probabile interessamento della Corte dei conti.

UNA CITTADINANZA "NON ATTIVA"; PIUTTOSTO, "RICETTIVA"

Come si è visto, i regolamenti comunali sull'utilizzo dei beni comuni e degli spazi urbani, e i relativi patti di collaborazione, non sono sufficientemente incisivi per determinare un cambio radicale di statuto proprietario sugli spazi pubblici e, quindi,

sulle aree verdi nelle nostre città. La conseguenza è che quelle aree pubbliche rimangono tali, per cui non si realizza quel meccanismo di frammentazione del regime proprietario che ipotizzava la Commissione Rodotà; l'elemento curioso è che l'inversione proprietaria non si verifica soprattutto per volontà dello stesso soggetto pubblico, assolutamente restio ad abbracciare tesi così rivoluzionarie, in parte perché si atteggia come "proprietario privato", cioè non propenso a privarsi di un bene, in parte perché i suoi amministratori sono (comprensibilmente) timorosi di un interessamento da parte della procura contabile.

Il riflesso sul tema della promozione della strategia per la natura urbana è diretto: tale strategia non costituisce l'esito di un processo decisorio assunto in autonomia da parte della cittadinanza attiva, la quale è piuttosto vincolata rispetto a quanto definito all'interno del patto di collaborazione. Ragione per cui il momento della negoziazione è estremamente significativo, perché è in questa fase che i cittadini attivi devono cercare di ottenere maggiori libertà di manovra nell'attuazione della strategia.

Un punto rimane, però, fermo.

Nella cornice finora descritta, la cittadinanza attiva è protagonista nell'attuazione della strategia per la promozione della natura urbana, potendo finanche co-decidere azioni da intraprendersi, così come individuate negli accordi. Tuttavia, non può dirsi altrettanto su quello della definizione delle linee strategiche, in quanto l'analisi dei patti di collaborazione conferma la centralità dell'amministrazione nelle scelte programmatiche, considerando i poteri di revoca dell'accordo, di autorizzazione all'ingresso di parti terze nella convenzione ecc.

Certo, i cittadini attivi privati possono proporsi, ma la presenza del Comune non è affatto marginale, non solo se si considerano i poteri che permangono in capo all'amministrazione durante lo svolgimento delle azioni, ma anche che la proposta eventualmente proveniente dai privati è sempre oggetto di pubblicità per eventuali analisi di interessi altrui.

Sembra dunque corretto sostenere come, seppure "attivi", gli amministratori permangano sempre tali nei confronti dell'amministrazione, soprattutto perché non c'è riappropriazione della natura urbana da parte della cittadinanza attiva.

Pertanto, più che di "cittadinanza attiva", con riferimento alle scelte programmatiche dovrebbe parlarsi di cittadinanza "ricettiva"; perché il modello possa cambiare, non c'è altra soluzione se non quella di una ridefinizione dei parametri legislativi in tema di proprietà privata a livello codicistico.

La letteratura sul punto è vasta. Per i contributi più significativi in tema di rigenerazione, si rinvia ad *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, a cura di E. Fontanari, G. Piperata, il Mulino, Bologna 2017; A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Editoriale scientifica, Napoli 2018. Con più specifico riferimento al tema della cittadinanza attiva, in relazione al principio di sussidiarietà, cfr. F. Giglioni, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in "Diritto e società", II, 2016, pp. 305-335.

E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani: contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, il Mulino, Bologna 2017, pp. 15-34.

F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in "Munus", II, 2016, pp. V-XI.

È questo, ci sembra, il senso delle riflessioni sulla città di G. Piperata, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in "Istituzioni del federalismo", 2019, num. spec., pp. 135-147. Considerazioni simili sono espresse anche da J.B. Auby, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in "Rivista giuridica di urbanistica", I, 2019, pp. 14-28.

Sul concetto di "adottati urbani", sia consentito il rinvio a G. Torelli, *Residenti e non residenti nel rapporto con le istituzioni, tra equiparazioni e disuguaglianze*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", VI, 2020, pp. 1401-1430.

R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in "Diritto amministrativo", I, 2004, pp. 201-208; R. Cavallo Perin, A. Romano, Art. I, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, diretto da R. Cavallo Perin, A. Romano, Cedam, Padova 2006, pp. 7-30; C.E. Gallo, *La pluralità di cittadinanza e la cittadinanza amministrativa*, in "Diritto amministrativo", III, 2002, pp. 481-490. Il tema è toccato anche in R. Cavallo Perin, *L'ossimoro della locuzione "cittadinanza globale"*, in "Diritto amministrativo", I, 2005, pp. 211-221, spec. p. 216.

Per tutti, G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", CXVII-CXVIII, 1997, pp. 29-65.

Anche sui beni comuni la letteratura è ampia. Tra i tanti, si v. F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, a cura di M. Bombardelli, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 37-45; F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in "Munus", II 2016, pp. 271-313.

Per un elenco, cfr. www.labsus.org.

P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in "Aedon", II, 2016.

Per un commento al concetto di "verde urbano", V. Giomi, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in "giustamm.it", IV, 2016, pp. 1-42, in particolare pp. 7-8.

Sul punto, Cons. St., sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094, in "Foro amm. Cds" XI, 2012, pp. 2870-2871; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 24 ottobre 2019, n. 518, in "www.giustizia-amministrativa.it"; Tar Toscana, sez. I, 3 novembre 2017, n. 1345, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 13 novembre 2014, n. 1095, in "Foro Amministrativo", XI, 2014, pp. 2909-2910.

Sia consentito, ancora una volta, il rinvio a G. Torelli, *Tutela e promozione della selva urbana a Venezia*, in *Sopra un bosco di chiodi*, a cura di S. Marini, Mimesis, Milano 2023.

F. Salvia, *Garanzie delle norme e garanzie del sistema: il caso della proprietà*, in "Diritto amministrativo", I, 2007, pp. 47-62.

Si v. l'art. 14 del regolamento del Comune di Bologna, "Gestione condivisa di spazi privati ad uso pubblico".

Per una lettura degli strumenti autoritativi per interventi su edifici privati per esigenze di sicurezza urbana, P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, in "Rivista giuridica di urbanistica", I, 2020, pp. 49-72, in cui l'A.A. non riconosce il potere del Comune di destinare gli immobili ad azioni di interesse pubblico. In precedenza, anche M. Roversi Monaco, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", V, 2016, pp. 541-553.

Osserva F. Salvia, *Garanzie delle norme e garanzie del sistema: il caso della proprietà*, in "Diritto amministrativo", I, 2007, pp. 47 ss., spec. pp. 54-56, che il legislatore ha promosso le ablazioni sostanziali ogni qual volta abbia ritenuto doveroso tutelare specifici interessi, individuati principalmente nell'ambiente, difesa nazionale, beni culturali e tutela del suolo. In difetto degli stessi, la legge ha rinunciato a giudicare come meritevoli di protezione rafforzata altre esigenze, quali ad esempio il recupero del patrimonio urbano, comprese le aree verdi.

Per una ricostruzione sui caratteri dei beni comuni, S. Franca, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa: spunti ricostruttivi*, in "Munus", I, 2018, pp. 47-86.

Ne parla M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in "Il diritto dell'economia", I, 2009, pp. 11-25.

Cfr. sempre www.labsus.org.

www.labsus.org/2020/11/tutti-responsabili-di-tutto-il-patto-del-paladimante/.

www.labsus.org/wp-content/uploads/2019/12/Siena-II-boschetto-di-San-Miniato.pdf.

Patto di collaborazione Comune di Bologna-giardino Garibaldi.

<https://www.labsus.org/2020/12/valsamoggia-un-giovane-comune-ai-primi-patti/>.

Sul tema S. Vaccari, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in "Diritto amministrativo", II, 2020, pp. 427-455.

Precious Okoyomon, *To See the Earth before the End of the World*,
in "Il latte dei sogni", 59. Esposizione Internazionale d'Arte, Venezia 2022.
Fotografia di Sissi Cesira Roselli.



IDENTITÀ,
RAPPRESENTAZIONI,
SPERIMENTAZIONI

IL VERDE NEL CONTESTO URBANO TRA RECUPERO DELLA STORIA E INNOVAZIONE

ALBERTA CAMPITELLI

PREMESSA

Il tema del verde urbano nelle città contemporanee, nell'attuale contesto di cambiamenti ambientali, sociali ed economici, è oggetto di grande attenzione sia da parte della comunità scientifica sia delle istituzioni¹.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) riserva infatti grande attenzione al verde con due distinte linee di finanziamento, riservate a due settori correlati ma molto diversi tra loro: la riforestazione negli spazi urbanizzati e il recupero del verde storico. Si tratta evidentemente di due settori che concorrono alle stesse finalità – ambientali, sociali, di fruizione culturale e ricreativa – ma che si muovono in direzioni diverse con approcci che possono essere anche in contrasto tra loro.

Nel primo caso si tratta, peraltro, di un progetto di governo del verde urbano, mediante l'incremento quantitativo e che d'altra parte prende atto di una tendenza che si è già sviluppata da anni e che vede, in molte città europee, la diffusione di ecosistemi spontanei popolati da piante invasive proliferate senza controllo, una sorta di reintroduzione del "selvatico". La mancanza di cura del verde urbano – problema presente in molte città del nostro Paese – e la naturalizzazione spontanea di aree abbandonate che erano spesso state sedi di impianti produttivi obsoleti e dismessi, ha favorito questo fenomeno che ha portato ad una certa "verdo-latria", ad una generica esaltazione della natura trionfante, con una conseguente rinuncia a governare lo sviluppo urbano e l'integrazione tra verde e costruito². Assecondare questo fenomeno può forse essere la scelta politica più semplice ma non certo la migliore, correndo il rischio di far proliferare una natura incontrollata e in parallelo abolire, da parte degli utenti, ogni codice di comportamento nella gestione dello spazio pubblico. Ed è allora quanto mai opportuno e necessario riflettere sugli strumenti per gestire le nostre città, tutelando il patrimonio naturale ed elaborando strumenti adeguati per governarlo in modo corretto. È necessario, per questo, tener conto e conoscere il rapporto tra spazi urbani e verde nella sua evoluzione storica, almeno a partire dall'età moderna.

Il secondo filone, sempre presente nel PNRR, prevede la riqualificazione e la valorizzazione del verde storico, sia pubblico che privato, con una serie di interventi mirati, nonché mediante la formazione di figure professionali specialistiche. La riqualificazione comporta il finanziamento di un consistente nucleo di progetti di restauro di parchi e giardini storici, protetti da vincoli di tutela, mediante uno stanziamento mirato in parte su obiettivi strategici, i cosiddetti "grandi attrattori", in parte su progetti selezionati mediante un bando apposito tra complessi di proprietà pubblica o privata.

Il bando emanato contiene alcuni elementi di grande novità che denotano un'inedita consapevolezza dell'importanza del verde storico. In primo luogo, non vi è distinzione tra verde pubblico e verde privato: a prescindere dal regime proprietario sono considerati entrambi bene comune, patrimonio di storia, decoro, sostenibilità, comunque di interesse pubblico. Importante è la premialità prevista per i privati in funzione di una maggiore apertura al territorio e il rilievo che viene dato alla costruzione di reti e sistemi che permettano di condividere problematiche e buone pratiche. In secondo luogo, tra le voci richieste per ogni progetto è stata compresa la predisposizione di un piano di gestione decennale, in modo da incentivare la manutenzione programmata e consapevole del patrimonio vegetale in particolare, evitando di disperdere finanziamenti per interventi i cui effetti potrebbero essere vanificati nel breve periodo.

La formazione rappresenta un fattore altrettanto importante previsto nella missione del PNRR, in quanto si riconosce per la prima volta la necessità di figure professionali che, nell'ambito delle nostre istituzioni, possano aver cura di questo settore del patrimonio prezioso ma quanto mai fragile, e prevede che, grazie alla sinergia tra Ministero della Cultura e Regioni, oltre un migliaio di "giardinieri d'arte" entro il 2025 possano ricevere gli strumenti adeguati per operare secondo le "linee guida" predisposte da un gruppo di esperti incaricati dall'Associazione Parchi e Giardini d'Italia in sinergia con il Ministero della Cultura e attuare così interventi consapevoli, corretti e duraturi, con una particolare attenzione alla sostenibilità e alle nuove esigenze derivanti dai cambiamenti climatici¹.

Questi provvedimenti, la cui attuazione è in alcuni casi già avviata, hanno un riscontro con i tanti riferimenti alla "rigenerazione urbana", tema ricorrente e centrale in molti progetti in relazione al rapporto con il patrimonio verde esistente ed il suo previsto incremento.

Lasciando agli urbanisti la predisposizione di piani ed ai giuristi l'individuazione delle norme per temperare le esigenze del pubblico e del privato, del costruito e del progettato, del verde storico e della *wilderness*, questo contributo si propone di delineare un *excursus* storico sull'evoluzione della presenza del verde nelle nostre città in diverse fasi e contesti e del rapporto che i cittadini hanno avuto con esso per individuare le tendenze in atto e di conseguenza le modalità per governarle ed armonizzarle. La conoscenza e la consapevolezza dei processi storici che hanno determinato gli scenari attuali deve, infatti, essere posta alla base di un programma organico e mirato che possa realmente contribuire ad un nuovo rapporto tra natura ed intervento umano.

I giardini, i cortili e gli spazi aperti sono oggi elementi vitali che, nelle nostre città, danno respiro alla struttura a tratti serrata dell'edilizia storica e moderna, divenendo spazi di aggregazione e di fruizione comune². Si tratta, tuttavia, di una componente relativamente moderna e la presenza del verde nello spazio urbano non sempre è stata contemplata nella costruzione dell'assetto della città e considerata anche in funzione della sua vivibilità. Sebbene Vitruvio nei suoi scritti raccomandasse il verde urbano, mettendone in evidenza gli effetti ornamentali e di salubrità³, dopo la caduta dell'Impero Romano la tradizione era andata perduta e certamente a Roma, con la carenza idrica dovuta alla interruzione del flusso degli acquedotti attuata dalle orde barbariche che l'avevano invasa, non vi era certo più spazio per i giardini, privati o pubblici che fossero.

I giardini urbani di epoca medioevale rimasero confinati nei chiostri delle chiese o annessi a conventi, con un uso riservato alle comunità di riferimento e con finalità soprattutto utilitaristiche quali luoghi di produzione per la tavola o per la coltivazione dei "semplici", come erano definite le piante destinate ad usi medicinali. Questi giardini, noti con la denominazione di *hortus conclusus* per essere cintati, furono in molte città e per molti secoli l'unica forma di verde curato che ha, in parte, permesso di tramandare e conservare la tradizione dei giardini che tanto aveva prosperato fino alla caduta dell'Impero Romano.

A partire dal XIV secolo in molte città vengono edificati palazzi quali sedi delle famiglie dominanti e simboli della loro ricchezza e potere. Molti di questi disponevano di giardini annessi, riprendendo una tradizione che aveva il suo fondamento già in Vitruvio, che suggeriva per i palazzi dei notabili "giardini curati". I giardini urbani dei palazzi erano contestuali a quella riscoperta e richiamo all'"antico" quale modello di civiltà e cultura, alla base del nostro Rinascimento, con effetti anche nei secoli successivi. Il giardino, infatti, era luogo privilegiato del "convito", e vi si tenevano dotte elucubrazioni, unendo il piacere del godimento estetico a quello dell'intelletto.

Molti sono quindi gli esempi di giardini di palazzo, alcuni ancor oggi conservati, a partire da uno dei più antichi, l'Herengarten a Bressanone, il giardino dei Signori, documentato già nel XIV secolo e di recente recuperato. Celebre era il giardino di Palazzo della Signoria a Firenze, progettato dall'architetto Michelozzo a metà del XV secolo; pochi anni più tardi, un giardino è documentato nel cortile annesso al Palazzo della Cancelleria a Roma, sopravvissuto fino al XIX secolo. Il Palazzo Piccolomini a Pienza, voluto dal papa umanista Pio II, aveva un giardino pensile,

progettato da Bernardo Rossellino, e ugualmente pensile erano l'originario giardino di Palazzo San Marco, a Roma, demolito ad inizi Novecento per la costruzione del monumento a Vittorio Emanuele II, e quello di Palazzo della Rovere in Borgo, sempre a Roma. Non si contano i giardini di palazzo realizzati nei secoli successivi, dallo splendido e noto giardino barocco di Palazzo Pfanner a Lucca, fino a quello, poco conosciuto, di Palazzo Vincentini a Rieti, attribuito a Jacopo da Vignola.

Si trattava, in questi casi, di giardini concepiti come spazi privati, riservati al proprietario ed ai suoi ospiti, chiusi all'esterno e senza connessioni con il contesto urbano. Il concetto di pubblico decoro all'interno delle città, infatti, solo in tempi relativamente recenti è stato associato alla presenza del verde e, finanche nella trattatistica rinascimentale, altri erano gli elementi prescritti quali necessari per una "città ideale". Andrea Palladio, ad esempio, autore delle più belle e spettacolari ville nella campagna veneta, trattando delle città affidava la "bellezza alle vie con belle fabbriche" mentre solo fuori dell'abitato era previsto "ornamento con gli arbori (...) i quali (...) con la verdura allegrano gli animi nostri, e con l'ombra ne fanno commodò grandissimo"¹. Un altro protagonista del nostro Rinascimento, Leon Battista Alberti, suggeriva in modo analogo l'inserimento di alberi come ornamento solo nei viali fuori città, ritenendo che all'interno, piuttosto, "le adoreranno ottimamente, oltrechè una buona pavimentazione e una perfetta pulizia, due file di porticati di ugual disegno o di case tutte di una stessa altezza"².

Ancora nel Seicento Vincenzo Scamozzi delineava una città ideale dotata di piazze ma senza alberi: questi erano previsti solo lungo le strade che conducevano alle ville disseminate nella campagna attorno³. La dicotomia tra città e campagna era quindi netta e codificata, e pertanto nel contesto urbano, anche di epoca rinascimentale, i giardini appartengono alla sfera privata, sono verde domestico, di godimento del proprietario e dei suoi ospiti e sono necessariamente contenuti in estensioni limitate, occupando in genere cortili interni o spazi annessi – spesso sul retro dell'edificio – sempre cinti da muri, in modo da rendere evidente la cesura con lo spazio pubblico.

In realtà, accanto a questo uso privato, l'utilizzo del verde come elemento di decoro delle città si era affermato in alcuni casi, seppur non codificati e dovuti ad iniziative sporadiche. Tale è stato quello di Lucca dove, a fine Cinquecento, si piantarono alberi lungo la cinta muraria (un'operazione analoga, negli stessi anni, interessava la città di Anversa), mentre a Roma Alessandro VII (1655-1667) faceva alberare le strade che i pellegrini percorrevano per raggiungere le basiliche e ordinava al fratello Mario

Chigi, Governatore di Roma, di far piantare 5500 alberi, creando viali che prefiguravano le direttrici della città in espansione⁴.

La tradizione inglese dei *commons*, spazi verdi ad uso della collettività di origini ancestrali⁵, trova in Italia un corrispettivo nei prati usati per fiere e giostre. A Firenze già nel Medioevo vi era un prato del Comune presso Ognissanti, a Roma erano noti quelli di Testaccio e a Padova il Prato della Valle ospitava fiere e attività popolari, solo per citare gli esempi più noti⁶.

Le ville sempre più fastose ed ampie che si diffondono dalla fine del XVI secolo per tutto quello successivo sono sempre dovute a committenti privati – le grandi famiglie al potere nelle diverse regioni – occupano spazi urbani e periurbani e ne sono esempi illustri i giardini di Boboli a Firenze, le ville Medici, Montalto, Borghese e Ludovisi a Roma, Villa Doria o del Principe a Genova, Villa della Regina a Torino. Pur essendo residenze private in molte di esse, per la liberalità dei proprietari, vigeva la *Lex Hortorum*, legge ospitale di antichissima memoria che prevedeva il "pubblico godimento" del luogo, con aperture limitate e controllate ma che sancivano una condivisione da parte di diverse classi sociali e un primo riconoscimento del diritto dei molti e non solo dei pochi ad usufruirne⁷.

Nell'affermazione del concetto di parco pubblico il modello precursore è certamente Parigi, città laboratorio che, fra metà Seicento e metà Ottocento, sperimenta l'introduzione di pubblici passeggi e introduce l'uso dei viali urbani alberati⁸.

In Italia la situazione rimase a lungo immutata tanto che nel 1739 Charles de Brosses, nel suo viaggio in varie città, ci trasmette un ritratto impietoso dello stato dei giardini italiani, rimarcando come quelli presenti nelle città siano di pertinenza esclusiva delle residenze nobiliari. Non trova nessun luogo paragonabile con le Tuileries, è inorridito da Bologna, con i luoghi riservati alle passeggiate giudicati semplicemente indegni⁹. Nessun giardino italiano, di fatti, era a suo parere paragonabile ai giardini delle Tuileries, progettati da André Le Nôtre nella seconda metà del XVII secolo, non solo per la bellezza della sua composizione, ma perché, sebbene ideata come parco reale, era stata precocemente destinata a divenire quasi un "prototipo" di giardino pubblico¹⁰.

Nel nostro Paese era necessario arrivare alla seconda metà del Settecento per avere i primi casi di passeggiate pubbliche. Nonostante la pessima fama loro riservata, i Borboni furono tra i primi a farle realizzare, prima a Parma con la *promenade* progettata dall'architetto francese Ennemond-Alexandre Petitot, terminata nel 1763, quindi a Napoli con la Passeggiata di Chiaia voluta da Ferdinando IV su progetto di Carlo Vanvitelli.

Seguirono a Palermo Villa Giulia, a Milano il giardino ideato da Giuseppe Piermarini, a Torino la popolarissima passeggiata alberata da Porta Nuova al Valentino, mentre a Padova nuovi interventi di sistemazione del Prato della Valle ne facevano sempre più il luogo deputato per tutti gli eventi pubblici ¶ 1. Un impulso fondamentale fu dato dal dominio francese che, negli ultimi decenni del XVIII secolo, promosse in molte città la creazione di pubblici passeggi. Tra gli interventi più interessanti, a titolo esemplificativo, si possono citare i Giardini Reali di Venezia. Nell'ambito del piano di riassetto dell'area Marciana, voluto da Napoleone e dal suo viceré Eugenio di Beauharnais, le Procuratie Nuove divennero residenza reale e l'architetto regio Giovan Antonio Antolini predispose i progetti, in parte poi modificati, ideando anche un giardino affacciato sul bacino di San Marco. Benché separati da un canale dalle Procuratie Nuove, i Giardini, attraverso un ponte levatoio, ne erano un prolungamento con una successione di elementi ispirati alla tradizione del giardino all'italiana.

Dopo il ritorno degli austriaci l'architetto L. Santi diede forma compiuta al giardino delineando un viale alberato affacciato sul Bacino, *parterres* geometrici "all'italiana" e due boschetti "all'inglese"; tra il 1815 e il 1817, realizzò inoltre una serra sul ponte della Zecca e, a conclusione prospettica del nuovo viale, un elegante padiglione neoclassico, il *Caféhaus*. Quando nel 1857 l'Imperatore Francesco Giuseppe concesse a uso pubblico il viale fronte Bacino, nel giardino fu introdotto un lungo pergolato in ferro e ghisa per offrire una passeggiata ombreggiata, confermandone la tradizione di luogo aperto a tutti.

Dopo anni di abbandono i Giardini Reali sono stati restaurati ¶ 2, riacquistando pregio formale e complessità botanica, e riaperti al pubblico. Agli arbusti sempreverdi preesistenti sono state affiancate piante maggiormente esotiche, in omaggio alla tradizione della Serenissima e tenendo conto del particolare ambiente salmastoso.

Così, in una città sempre più antropizzata e carente di verde urbano, è stata recuperata una memoria storica e restituita una tradizione di uso pubblico.

IL VERDE PUBBLICO DALLA METÀ OTTOCENTO AD OGGI.

PASSEGGIATE, PIAZZE ALBERATE E ORTI URBANI

Il dominio francese negli anni tra fine Settecento e inizi Ottocento aveva introdotto in Italia il concetto di passeggiata pubblica, con spazi verdi ad uso di tutti quali diritto acquisito per tutte le classi sociali allo svago e alla salubrità in luoghi piacevoli. La restaurazione non mise in discussione un dato ormai acquisito, come

dimostra la vicenda della prima passeggiata pubblica di Roma, quella del Pincio, ideata e avviata dai francesi ma ripresa e completata dal restaurato governo pontificio e abbellita ulteriormente dopo la proclamazione di Roma capitale, in parallelo all'organizzazione della passeggiata speculare sul Gianicolo, entrambe luogo di memoria storica oltre che di socialità ¶ 3.

Nel corso del secolo le passeggiate pubbliche si moltiplicano in moltissime città, si diffondono altre tipologie di verde urbano quali le piazze alberate e stradoni ombreggiati che diventano elemento qualificante dello sviluppo urbano, promosse dai governi come forma di liberalità ¶ 4.

In parallelo si diffondeva un altro modello di verde urbano, di carattere totalmente diverso e gestito "dal basso", di iniziativa spontanea e popolare, quello degli orti, destinato ad affermarsi in tutta Europa, in un primo tempo legato a contingenze di bisogno alimentare e solo in tempi recenti a porre le basi del concetto di benessere psico-fisico legato alla coltivazione della terra.

L'origine degli orti urbani, luoghi di socialità e condivisione, risale all'epoca della prima rivoluzione industriale e, a partire dalla metà dell'Ottocento, la pratica ha accomunato molte città europee. Erano dettati dalle necessità di sussistenza della classe operaia che si era riversata nelle città abbandonando le campagne, dando luogo ad agglomerati urbani ai limiti della vivibilità. A fronte dell'insalubrità delle città e della carenza di prodotti alimentari freschi, si fece ricorso a spazi coltivati collettivi, situati spesso in aree residuali accanto alle fabbriche, terreni di proprietà pubblica o incerta ¶ 5.

Nonostante questo carattere spontaneo e l'essere votati all'utilità più che al diletto, condividevano con le passeggiate pubbliche il diffondersi ed affermarsi di un concetto fondamentale, quello di dedicare il tempo libero a vivere nella natura e contribuire a dotare le città di spazi verdi, limitando almeno in parte l'impatto della rivoluzione industriale che aveva strappato milioni di contadini dalla terra ¶ 6.

La pratica degli orti urbani era destinata ad una considerevole affermazione durante la Grande Guerra: la Gran Bretagna, in particolare, subì il blocco dei rifornimenti alimentari messo in atto dalla Germania, mentre nell'Europa continentale la devastazione delle campagne, che faceva parte delle strategie belliche, aveva conseguenze tragiche per le popolazioni. Gli orti di guerra furono accuratamente organizzati e programmati, gestiti in prevalenza dalle donne mentre gli uomini erano ovviamente a combattere, e mitigarono in parte la penuria di cibo. La stessa situazione era destinata a ripetersi con la Seconda Guerra mondiale, quando gli Orti di Guerra si diffusero in diverse città europee e

in Italia furono lanciati con grande impegno propagandistico dal regime fascista. Gli italiani, già provati dalla politica autarchica in vigore dagli anni Trenta, videro con la guerra sin dall'inizio un ulteriore deteriorarsi delle condizioni di vita, con le risorse alimentari sempre più scarse. Il regime impose così la coltivazione di ogni spazio verde urbano e giardini e aiuole furono dissodati e coltivati a patate, cavoli e grano. Con lo slogan "Flora cede il posto a Cerere" negli anni 1941 e ancor più nel 1942, le aiuole di piazza Duomo e piazza della Scala a Milano furono coltivate a grano, a piazza Venezia i buoi aravano il terreno per piantare patate e a Villa Borghese, tra statue e sarcofagi, prosperavano i cavoli. La campagna propagandistica, con lo slogan "seminare per vincere" era alimentata da cinegiornali e resoconti che vantavano i successi dei raccolti che, in realtà, erano ben poca cosa rispetto alle necessità della popolazione affamata. Mentre i Cinegiornali Luce esaltavano "il grano di Roma, biondeggiante tra le sagome austere e solenni dei monumenti di via dell'Impero", gravi furono i danni prodotti ai giardini storici che, già nel 1938, erano stati privati delle recinzioni metalliche per la campagna del "ferro per la patria" e che venivano impietosamente manomessi con la distruzione di siepi e fioriture, cancellando tradizioni secolari di arte dei giardini. Il solo Pietro Porcinai (1910-1976) osava criticare quella scelta dissennata, invitando a trovare soluzioni che contemperassero le esigenze produttive con la conservazione del patrimonio artistico.

Nel dopoguerra gli orti urbani cominciarono a scomparire a causa della crescita delle città, del miglioramento delle condizioni di vita e di nuove modalità di produzione e rifornimento dei prodotti agricoli grazie ai frigoriferi ed ai prodotti surgelati. Erano peraltro legati alla memoria di anni infausti e drammatici, per cui era forte la tendenza a cancellarne ogni traccia.

Solo alcuni decenni più tardi, ormai accantonata la memoria che associava gli orti urbani alla guerra ed alle privazioni, nuove forme di pratiche agricole si affacciarono nelle città, dettate da motivazioni diverse e inedite. Alla base vi era infatti non più la necessità di nutrimento ma la coscienza ambientalista, il rifiuto di logiche di produzione industriale, la rivolta contro l'inquinamento. Gli orti si associavano a nuovi stili di vita più sani e al ricercare un nuovo rapporto con la natura. Simbolo di questa ribellione al consumismo industriale sono stati i *guerrilla gardening*, sorti a New York negli anni Settanta del secolo scorso, una pratica che ha contagiato molti altri paesi: in aree dismesse o abbandonate venivano creati orti e giardini, senza distinzione tra produttività e diletto. Negli ultimi decenni molte città italiane nei loro regolamenti hanno previsto e disciplinato la presenza

di orti urbani, mettendo a disposizione terreni pubblici dati in gestione a comunità del territorio, spesso con obiettivi di integrazione tra diverse etnie e culture.

Le iniziative dal basso nel nostro Paese si moltiplicano, tra le ultime si cita "Soulfood Forest Farm" a Milano, un'area concessa dal Comune, ai limiti del popolare quartiere Corvetto. Si tratta di un progetto di coltivazione di ortaggi, di frutti, di fiori, all'ombra di numerosi alberi, posta a cerniera tra contesto urbano e campagna, a confine tra agricoltura e riqualificazione urbana gestita da una rete di associazioni territoriali con partner pubblici e privati.

CONCLUSIONI

Da quanto esposto risulta come il rapporto tra il verde e la città, tra il costruito e il coltivato, abbia avuto nel corso dei secoli un andamento non lineare e come le modalità di tale rapporto si siano modificate sia per modalità sia per protagonisti, a volte anche in contrapposizione. Dal verde di delizia e rappresentanza ostentato dalle classi nobiliari – per quanto non alieno da intenti produttivi – e poi concesso dalle istituzioni al "popolo", si attraversa la fase degli orti dettati da esigenze economiche fino ad un verde urbano che mescola ortaggi e fiori, simbolo di un nuovo rapporto con la natura che passa a volte anche attraverso ideologie alternative ed opposte a quelle dei governi. In parallelo in tutta Europa la consapevolezza dell'emergenza climatica ha indotto politiche di incremento del verde urbano che aprono nuovi scenari nell'assetto e nella gestione delle città. Di fatto lo scenario attuale vede emergere un moltiplicarsi di iniziative – quelle spontanee dal basso e quelle istituzionali – e nello stesso tempo vede svilupparsi in parallelo una politica di recupero, conservazione e valorizzazione del verde storico presente nelle città e una politica innovativa di creazione di spazi con modalità di inserimento originali e sperimentali – si veda l'introduzione del "verde verticale" – aprendo forse la strada ad un nuovo inedito rapporto tra verde e costruito. È necessario, perché i risultati siano positivi, che ci si doti di strumenti idonei di governo della progettualità e si introducano codici di comportamento che evitino l'improvvisazione e l'esaltazione fine a sé stessa di una naturalità incontrollata.

Maestro del Reno superiore, *Hortus conclusus*, inizi XV secolo.



Il giardino del Palazzo Piccolomini a Pienza.



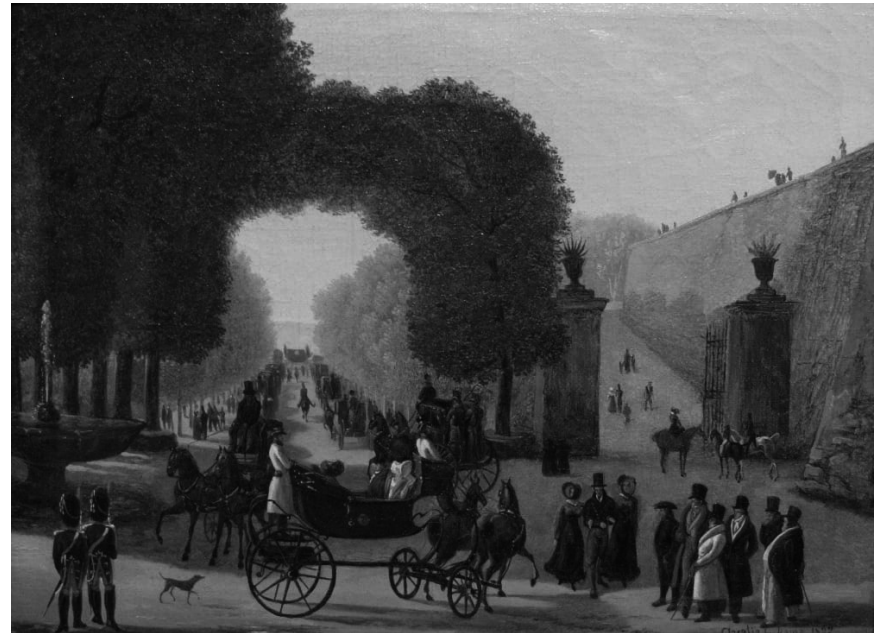
Il giardino chiuso di Palazzo Pfanner, Lucca.



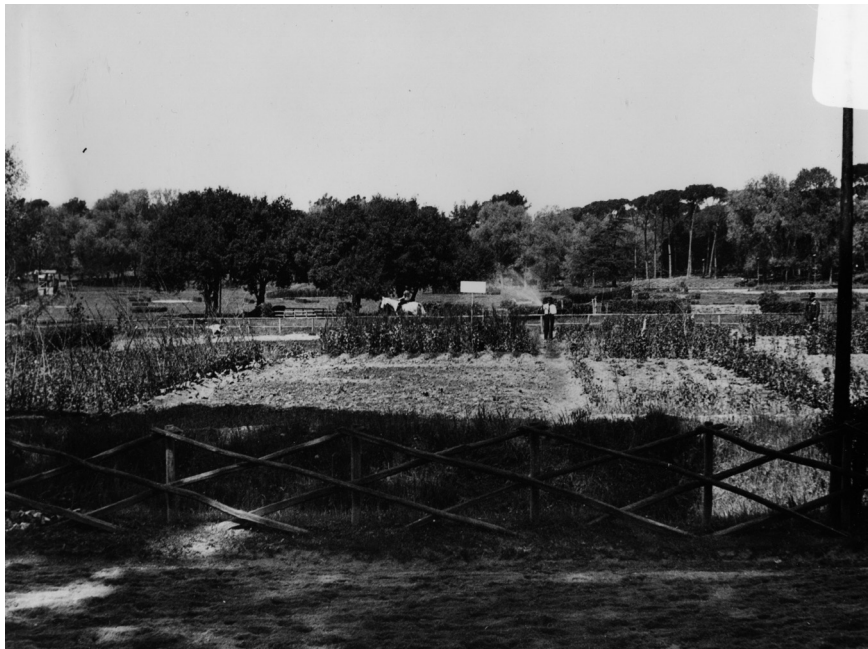
I Giardini Reali di Venezia riaperti al pubblico.



Massimo D'Azeglio, *La passeggiata del Pincio*, 1822, collezione privata.



Orti di Guerra nel Galoppatoio di Villa Borghese, Roma, 1942.



Soulfood Forestfarms, Milano, 2021.



✂ Un importante provvedimento si è avuto con la l. n. 10/2013 “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani” che all’art. 3 fissa i criteri per la realizzazione di aree verdi permanenti e la creazione di orti e giardini.

✂ A. Metta, M.L. Olivetti (a cura di), *La città selvatica. Paesaggi urbani contemporanei*, Libria, Melfi 2019, dove si analizzano le tendenze attuali tra l’esaltazione della selvatica naturalità e il controllo dello sviluppo del verde urbano.

⌋ Sia sul sito del Ministero della Cultura, sia su quello dell’Associazione Parchi e Giardini d’Italia, sono pubblicate le “Linee guida e norme tecniche per il restauro dei giardini storici”, un corposo insieme che, senza costituire un capitolo, definisce criteri e modalità di intervento sui diversi elementi dei giardini storici, dalla vegetazione alle piccole fabbriche alla gestione delle acque.

⌋ F. Panzini, *Per i piaceri del popolo*, Zanichelli, Bologna 1993, costituisce ancor oggi un fondamentale riferimento per la storia del rapporto tra verde e città e sulla funzione sociale degli spazi verdi, con una ricognizione ad ampio raggio che mette a confronto le vicende italiane con quelle di diverse nazioni europee.

⌋ M. Vitruvio Pollione, *Dell’architettura*, Giardini editori, Pisa 1978, p. 100.

⌋ A. Palladio, *I quattro libri di architettura*, Venezia 1570, riproduzione in facsimile U. Oepli, Milano 1968, p. 7.

✂ L.B. Alberti, *L’architettura (De Re Aedificatoria)*, Firenze 1452, testo latino e traduzione a cura di G. Orlandi, Il Polifilo, Milano 1966, p. 710.

⌋ V. Scamozzi, *L’idea dell’architettura universale*, parte II, Venezia 1615, riproduzione in facsimile, The Gregg Press, Ridgewood 1964, p. 360.

⌋ R. Krautheimer, *Roma di Alessandro VII (1655-1667)*, Edizioni dell’Elefante, Roma 1987, pp. 110-113.

✂ La storia dei *commons* di Cambridge è presa ad esempio in E. Mitchell, *Notes on the History of Four Cambridge Commons*, Printing Group Cambridge and St. Ives, Cambridge 1985.

✂ Cfr. *Prati urbani: i prati collettivi nel paesaggio della città*, a cura di F. Panzini, Fondazione Benetton Studi e ricerche, Treviso 2018, per un panorama italiano e non solo, con ampia bibliografia precedente.

✂ Cfr. D.R. Coffin, *Gardens and Gardening in Papal Rome*, Princeton University Press, Princeton 1991, pp. 244-257, dove passa in rassegna le leggi ospitali – *Lex Hortorum* – che permettevano l’accesso a ville private dal XVI al XVIII secolo soprattutto a Roma e dintorni ma cita anche la Villa Caracciolo a Napoli e l’Orto Botanico di Padova.

✂ Cfr. D. Rabreau, *La passeggiata urbana in Francia nel Seicento e Settecento: fra pianificazione e immaginario*, in *L’architettura dei giardini d’Occidente*, a cura di M. Mosser, P. Teyssot, Electa, Milano 1990, pp. 301-312.

✂ Cfr. C. De Brosses, *Viaggio in Italia*, Laterza, Bari 1973, p. 353, lettera inviata da Roma al procuratore generale Louis Quarè de Quintin.

⌋ E. Alonzo, *L’architecture de la voie. Historie et théories*, Editions Parenthèse, Marseille 2018, pp. 111-143. In questo capitolo l’autore ripercorre la trasformazione delle Tuileries, l’affermarsi di viali alberati e dei giardini pubblici in Francia con paragoni con l’Inghilterra.

⌋ Cfr. F. Panzini, *Per i piaceri del popolo*, cit., pp. 68-78, con bibliografia di riferimento.

✂ L’intervento si deve all’iniziativa di Venice Gardens Foundation, presieduta da Adele Re Rebaudengo, che ha affidato all’architetto Paolo Pejrone l’intervento botanico, e che ha usufruito del sostegno finanziari delle Assicurazioni Generali. I giardini sono stati riaperti al pubblico nel 2019.

✂ A. Cremona, *Il Pincio*, pp. 81-93, in *La Casina Valadier a Roma. L’edificio e il suo sito*, a cura di A. Campitelli, Electa, Milano 2004, pp. 81-93, che ricostruisce compiutamente la storia della passeggiata del Pincio; C. Impiglia, *La nascita dei pubblici passeggi*, in *Atlante delle Ville e dei Giardini di Roma*, a cura di A. Campitelli e A. Cremona, Jaca Book, Milano 2012, pp. 235-252.

✂ M. de Vico Fallani, *Storia dei giardini pubblici di Roma nell’Ottocento*, Newton Compton, Roma 1992, che passa in rassegna esaustivamente tutte le tipologie di verde urbano presenti a Roma nell’Ottocento.

✂ F. Panzini, *Coltivare la città. Storia sociale degli orti urbani nel XX secolo*, DeriveApprodi, Roma 2021, dove viene analizzato il fenomeno degli orti urbani dagli inizi dell’Ottocento ai giorni nostri in un’ottica europea con analisi estese anche agli Stati Uniti.

✂ Nelle diverse nazioni assunsero le denominazioni più varie: a Parigi erano *jardins ouvrier*, in Germania *orti della salute*, in Gran Bretagna si chiamavano *allotment*, assegnazioni di piccoli appezzamenti di terra coltivabile, ma tutti avevano come scopo far fronte alle drammatiche condizioni igieniche ed economiche dei lavoratori.

✂ A. Campitelli, *Gli Orti di Guerra nei Giardini di Roma*, Palombi editore, Roma 2019, che tratta principalmente la situazione romana ma con riferimenti a tutta la macchina propagandistica a livello nazionale e che contiene riferimenti bibliografici sul tema.

⌋ Giornale Luce C/C036101, 30 giugno 1943.

✂ P. Porcinai, *Giardinaggio in tempo di guerra*, dattiloscritto, 1942(?), Archivio Pietro Porcinai, Fiesole, pubblicato in F. Panzini, *Coltivare la città*, cit., p. 86.

⌋ Si veda il progetto “Verde città”, finanziato dal Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e coordinato dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria, che vede partecipi le città di Bologna, Palermo, Roma, Torino, Roma, finalizzato alla promozione di nuove pratiche di verde urbano. Per un quadro focalizzato sulla regione Emilia-Romagna cfr. *Agricoltura urbana dagli orti spontanei all’agricivismo per la riqualificazione del paesaggio periurbano*, a cura di R. Ingersoll, B. Fucci, M. Sassatelli, Regione Emilia-Romagna, Bologna 2007.

VERDE URBANO E MONUMENTALITÀ VEGETALE TRA NATURA, CULTURA E PAESAGGIO

NICOLETTA FERRUCCI

129 VERDE URBANO E MONUMENTALITÀ VEGETALE

Una singolare sinergia connota la multiforme essenza della foresta urbana[¶] tra valenza paesaggistica, come strumento che disegna un nuovo volto del paesaggio della città e di quello periurbano, e funzione ambientale, espressa nel caleidoscopico complesso di servizi ecosistemici che essa eroga alle comunità umane insediate sui territori cittadini. La città è luogo mirabile, frutto di conoscenza e di creatività, ma, al contempo, indiscusso generatore di un inquietante intreccio di emergenze ambientali, con indubbie ricadute sulla salute ed il welfare dei suoi abitanti, rispetto alle quali l'impatto dei cambiamenti climatici funge da moltiplicatore di criticità: il recupero e il potenziamento della sua dimensione verde come strumento che ne consente il superamento in sinergia con altri fattori, è un concetto ormai traghettato dal sapere scientifico multidisciplinare a forme di consapevolezza sociale, matrici e, al contempo, indotte dal relativo riconoscimento giuridico, nell'ottica di una rinnovata biofilia.

Questa duplice valenza, paesaggistica e ambientale, è emblematicamente colta dalle *Linee guida per lo sviluppo del verde urbano*, predisposte nel 2017 dal Comitato nazionale per lo sviluppo del verde pubblico, laddove definiscono la foresta urbana e periurbana come l'insieme delle componenti biologiche che concorrono a determinare l'impronta funzionale e paesaggistica di un centro abitato in equilibrio ecologico col territorio, sistema complesso, formato da un insieme di superfici e di strutture vegetali eterogenee, in grado di configurarsi come bene di interesse collettivo e risorsa multifunzionale per la città e per i suoi abitanti.

Si proietta così nella più ampia dimensione della foresta urbana quel peculiare bifrontismo tra paesaggio e ambiente che tradizionalmente connota l'essenza della monumentalità vegetale, così come è stata tratteggiata dal legislatore, che della prima è componente di spicco, ma, al contempo, riveste il ruolo di elemento verde evocativo di contesti extra urbani, come segno del paesaggio agrario[⌘].

Sull'onda di una tendenza ad affinare i sensi mirati a catturare i messaggi del mondo della natura, nel tendenziale superamento di quella sorta di *plant blindness*, di incapacità di vedere le piante nel proprio ambiente dalla quale storicamente il genere umano è affetto, il legislatore ha da tempo traslato la sostanza valoriale dell'espressione monumentale dal costruito[¶] a quei segni della natura dotati di connotati di straordinaria singolarità interpretati in funzione dell'essenza vegetale degli stessi. Nella delineazione dei connotati tipizzanti della monumentalità vegetale affidata ai diversi interventi normativi che si sono succeduti per affinare i criteri identificativi funzionali alla individuazione degli esemplari arborei riconducibili alla categoria, ricorre costantemen-

te il pregio paesaggistico e culturale che si affianca a quello ecologico e naturalistico: natura, cultura e paesaggio si intrecciano nella essenza della monumentalità vegetale, così come in quella della foresta urbana.

È agevole cogliere la veridicità di questa affermazione esplorando i due diversi percorsi lungo i quali si è mosso il legislatore nel disegno del quadro normativo della monumentalità vegetale. Il primo è più nitidamente tracciato e va verso la riconduzione della stessa nell'orbita di quel compiuto e consolidato strumentario da lungo tempo ormai acquisito nell'esperienza giuridica italiana, costruito con l'intento di difendere e valorizzare i beni culturali in senso stretto. In quest'ottica è il giardino storico l'elemento vegetale che polarizza l'attenzione del legislatore, da ultimo il codice dei beni culturali e del paesaggio, nella sua parte seconda, il quale pur non offrendone una definizione giuridica, lo inserisce nell'ambito della più ampia categoria dei beni culturali, assoggettandolo, di conseguenza, alle disposizioni inerenti la tutela, il restauro e la valorizzazione dettate per i beni che rivestono un interesse storico od artistico. Una scelta indubbiamente sollecitata dalle raccomandazioni formulate in questa direzione dalla Carta dei giardini storici, comunemente nota come Carta di Firenze, redatta nel 1981 dal Comitato internazionale dei giardini storici¹, mirata alla corretta gestione di questa peculiare tipologia di giardino, del quale evidenzia la valenza culturale nelle definizioni che dello stesso offre. Il secondo percorso conduce verso forme emergenti di protezione dei monumenti verdi plasmate *ad hoc* da provvedimenti normativi di più recente conio, dove accanto agli accenti di matrice culturale si rivelano profili di più spiccata caratterizzazione ecologico-naturalistica. Lungo questo più impervio sentiero l'attenzione del legislatore si è polarizzata sugli alberi come elementi naturali di cui cogliere l'essenza della monumentalità, riflessa nei relativi pregi estetici o naturalistici come rari esempi di longevità o di maestosità per la forma o le dimensioni eccezionali rispetto alla specie, o paesaggistici, come elementi identitari di un territorio, o nella loro valenza culturale in senso stretto perché legati ad episodi della storia, alla vita dei suoi protagonisti, a tradizioni locali.

Laddove il legislatore statale ha mosso i primi passi verso una tutela giuridica degli alberi monumentali di portata generale, tendenzialmente uniforme su tutto il territorio dello Stato, mirata a ricomporre ad unità il frammentario mosaico delle pregresse disposizioni regionali in materia, lo ha fatto attingendo dalla sua cassetta degli attrezzi forgiati in funzione della valenza *lato sensu* culturale del bene oggetto di protezione. Si ripropone dunque anche in relazione a questa diversa sfaccettatura del-

la monumentalità vegetale il dialogo mai interrotto tra natura e cultura. Ciò trova conferma nella tempistica dell'approccio normativo statale: essa infatti non a caso si colloca in un arco temporale caratterizzato dall'emersione e ormai compiuta acquisizione e affermazione sullo scenario giuridico internazionale e nazionale della novellata concezione giuridica di paesaggio come bene culturale, che assembla in un tutto armonico natura e cultura, proponendosi come risultato della sinergia tra uomo ed elementi naturali, così come percepito da chi in quel contesto paesaggistico dipana la sua vita. E gli alberi monumentali, in funzione di quei connotati ai quali è legato il riconoscimento del loro carattere di monumentalità, rappresentano indubbiamente un paradigma dell'essenza paesaggistica dove si intrecciano elementi di naturalità, storia, cultura, tradizioni, e profili percettivi. È infatti il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che per primo apre uno spazio agli alberi monumentali, quel Codice dei beni culturali e del paesaggio che nell'esperienza giuridica italiana, sulla scia delle *guide lines* dettate dalla Convenzione europea del paesaggio, segna una svolta nel senso della emancipazione del paesaggio dalla nozione di ambiente, del suo formale riconoscimento attraverso una corrispondente definizione giuridica, del suo inequivocabile inquadramento come bene culturale e della individuazione di una tutela *ad hoc* che rivisita i tradizionali strumenti del vincolo paesaggistico, con il connesso apparato autorizzatorio e sanzionatorio, e del piano paesaggistico in funzione della moderna concezione del paesaggio. Il codice dei beni culturali e del paesaggio, nella versione novellata dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, colloca gli alberi monumentali all'interno della prima delle tre categorie di beni che in vario modo sono qualificabili come paesaggistici, e dunque soggetti al regime giuridico vincolistico, autorizzatorio e sanzionatorio, riservato a questi ultimi: agli alberi monumentali fa infatti espresso riferimento l'art. 136 laddove individua gli immobili che possono formare oggetto di vincolo paesaggistico apposto in forza di un provvedimento amministrativo adottato a seguito di un procedimento amministrativo il cui iter è dettagliatamente descritto dallo stesso codice, denominati come "Immobili ed aree di notevole interesse pubblico", in quanto dotati di cospicui caratteri di bellezza naturale, di singolarità geologica o memoria storica. Coerentemente l'art. 137, comma 3, del codice adegua la procedura relativa all'imposizione del vincolo alla peculiarità del suo oggetto laddove riguarda alberi monumentali, con l'inserimento della disposizione in forza della quale, nel caso in cui la proposta per la dichiarazione di interesse pubblico degli immobili e delle aree indicate nell'art. 136, comma 1, che funge da presupposto per l'imposizione del vincolo, riguarda

tali alberi, la Commissione per il paesaggio chiamata a formularla deve essere integrata da un rappresentante del competente comando regionale del corpo forestale dello Stato (ora carabinieri forestali).

Un parziale cambio di rotta nell'approccio del legislatore al tema degli alberi monumentali si registra in quel susseguirsi di disposizioni mirate ad apprestare ad essi tutela giuridica che abbandona le sponde del contesto normativo di matrice *stricto o lato sensu* culturale di riferimento, pur mantenendo peraltro vitale il connubio tra natura e cultura che affiora dalle indicazioni relative ai requisiti che connotano la monumentalità. Il cammino in questa direzione prende le mosse da una norma formulata *ad hoc*, l'art. 7, collocata all'interno di una legge, la l. 14 gennaio 2013, n. 10, recante il titolo "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", dal contenuto assai variegato che spazia dalla istituzione della Giornata degli alberi a disposizioni di varia foggia legate dal *fil rouge* della finalità di favorire lo sviluppo di spazi verdi urbani. Lo spiccato *imprinting* naturalistico ambientale che connota la cornice normativa in cui tale disposizione è inserita non sembra peraltro inficiare la valenza anche paesaggistica e culturale dell'albero monumentale. Essa traspare a chiare tinte già dalla rubrica della norma, "Disposizioni per la tutela e la salvaguardia degli alberi monumentali, dei filari e delle alberate di particolare pregio paesaggistico, naturalistico, monumentale, storico e culturale", ma anche dalla definizione dell'oggetto del suo regime di tutela formulata all'insegna di quella tripolarità, segnata dalla rilevanza ambientale o paesaggistica o culturale dell'esemplare arboreo. Ed anzi, in quella definizione la matrice culturale della monumentalità sembra assumere particolare rilievo alla luce della circostanza che l'albero acquisisce tale connotato non solo in considerazione delle sue caratteristiche intrinseche, ma anche, indirettamente, in funzione della valenza storica e culturale che connota il contesto nel quale è inserito: la disposizione infatti fa riferimento agli alberi ad alto fusto collocati all'interno di particolari complessi architettonici di importanza storica e culturale, quali ad esempio, ville, monasteri, chiese, orti botanici e residenze storiche private, accanto all'albero ad alto fusto isolato o facente parte di formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate, o all'albero secolare tipico, che possono essere considerati come rari esempi di maestosità e longevità, per età o per dimensioni, o di particolare pregio naturalistico, per rarità botanica e peculiarità della specie, o che recano un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali; ai filari e alle alberate di particolare pregio paesaggistico, monumentale, storico e cultu-

rale, ivi compresi quelli inseriti nei centri urbani.

Il suggestivo intreccio tra natura e cultura che connota l'albero monumentale nella trama del tessuto normativo emerge anche nella più articolata declinazione dei criteri da seguire al fine di attribuire il carattere di monumentalità, offerti dal decreto n. 268 emanato dal Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali (oggi ridenominato Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) il 23 ottobre 2014, "Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e criteri direttivi per il loro censimento", al fine di armonizzare i parametri di identificazione e selezione degli esemplari monumentali. In essa accanto al pregio naturalistico, declinato nelle diverse varianti dell'età e delle dimensioni, della forma e del portamento, della rarità botanica, dell'architettura vegetale; al valore ecologico, relativo alle presenze faunistiche che su di esso si insediano, con riferimento anche alla rarità delle specie coinvolte, al pericolo di estinzione e al particolare habitat che ne garantisce l'esistenza, si collocano il pregio paesaggistico, che considera l'albero come possibile elemento distintivo, punto di riferimento, motivo di toponomastica ed elemento di continuità storica di un luogo, da verificare e valutare d'intesa con la Soprintendenza territorialmente competente; e quello storico-culturale-religioso, legato alla componente antropologica. E lungo questa linea si pone anche il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, "Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali", laddove apre il ventaglio della monumentalità ai boschi vetusti, definiti come quelle formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate che per età, forme o dimensioni, ovvero per ragioni storiche, letterarie, toponomastiche o paesaggistiche, culturali e spirituali presentino caratteri di preminente interesse, tali da richiedere il riconoscimento ad una speciale azione di conservazione, dotate dunque di pregi naturalistici, paesaggistici o di rilievo culturale, in linea con i criteri adottati in relazione agli alberi.

La monumentalità vegetale con il suo portato ecologico, culturale e paesaggistico si colloca dunque a pieno titolo nel contesto delle multiformi espressioni della foresta urbana individuate dallo strumentario, ora prescrittivo, ora di *soft law*, che disciplina la materia. Emblematica la circostanza che, come ho sopra ricordato, la prima normativa specificamente dedicata alla tutela e salvaguardia degli alberi monumentali sia stata introdotta da una legge, la n. 10/2013, "Norme per lo sviluppo degli spazi urbani", che rappresenta un punto di partenza per rilanciare il fondamentale ruolo svolto dagli spazi verdi urbani, non solo dal punto di vista ambientale, ma anche socio-culturale; su questa linea si sono mossi gli interventi attuativi delle prescrizioni in

essa contenute, e in particolare le già citate “Linee guida per lo sviluppo del verde urbano”, redatte dal Comitato nazionale per il verde pubblico.

Al contempo, però, dal quadro di riferimento emerge una gamma di indicazioni mirate a riservare alle tracce di monumentalità vegetale presenti in ambito urbano e periurbano un regime *ad hoc*, plasmato in funzione spiccatamente conservativa, nell’ambito degli strumenti di pianificazione e gestione del verde urbano disciplinati da tali disposizioni. Le ricordate linee guida stabiliscono, ad esempio, che laddove coinvolge alberi monumentali, il censimento del verde pubblico deve attenersi alle specifiche disposizioni relative alla individuazione e al censimento di questi ultimi dettate dall’art. 7, l. n. 10/2013 e dalle successive normative integrative, comprensive dell’obbligo di allegare la specifica scheda di censimento definita dall’allegato 3 del già citato decreto ministeriale del 2014¹.

In questa direzione, sempre alla luce delle linee guida, nell’ottica di porre attenzione al patrimonio arboreo ed alle aree verdi nelle loro diverse accezioni e tipologie, il regolamento del verde deve riconoscere il regime di tutela vigente per gli alberi monumentali così come definiti e censiti alla luce dell’art. 7, l. n. 10/2013, ed è chiamato provvedere alla tutela e corretta gestione degli alberi di pregio comunale e monumentali, anche ai sensi della stessa norma e dell’art. 9 del decreto ministeriale del 2014.

In tempi più recenti sono state approvate ad opera del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, con decreto 31 marzo 2020, n. 1104, le “Linee guida per gli interventi di cura e salvaguardia degli alberi monumentali”, redatte dalla Direzione foreste dello stesso Ministero², con le quali gli strumenti di pianificazione e gestione della foresta urbana dovranno necessariamente interfacciarsi³. Esse offrono indicazioni di immediata funzionalità operativa relative sia alla definizione giuridica di albero monumentale e ai criteri di attribuzione del carattere di monumentalità; sia alle regole di gestione dell’albero monumentale, ispirate all’idea di fondo che tale albero è un sistema vivente complesso e come tale deve essere trattato, senza cadere nella tentazione di considerarlo come “l’albero del buon ricordo” perché carico di significati storici e culturali ed inserito in un elenco. Al contempo si sottolinea la rilevanza del contesto nel quale l’albero è inserito, inteso come l’insieme delle caratterizzazioni paesaggistiche, ecologiche, ambientali e antropiche di un dato luogo che permettono di comprendere e giustificare la presenza di uno o più alberi al suo interno; si evidenzia l’importanza di conoscere le moda-

lità tecniche con le quali gli stessi sono stati gestiti nel tempo, che ci permette di fruire dell’albero monumentale e che ne può incrementare le potenzialità estetiche; si propone poi una sorta di identikit dell’albero vetusto, inteso come “un albero che a causa della sua età, dimensione o condizione, rappresenta un interesse biologico, culturale o estetico”; e si offrono indicazioni in ordine alla gestione dei sistemi omogenei (gruppi, filari, viali alberati) ai quali è stato riconosciuto carattere di monumentalità ai sensi della l. n. 10/2013. Ampio spazio è riservato poi al delicato e quanto mai attuale problema del rapporto tra alberi monumentali e tutela della pubblica incolumità, con puntuali indicazioni sulla procedura di gestione del rischio. Spunti innovativi nella direzione della semplificazione, tempestività ed efficacia, ricorrono inoltre nelle indicazioni dettate dalle linee guida del 2020 in ordine alle operazioni di cura e salvaguardia degli alberi monumentali e ai procedimenti amministrativi posti in essere ai sensi della l. n. 10/2013, nonché al relativo regime sanzionatorio.

La tendenza a considerare gli alberi monumentali come componente della foresta urbana destinataria di un regime differenziato si registra anche in un documento programmatico, la Strategia forestale nazionale, recentemente approvata dal Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste di concerto con il Ministero della cultura, il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica ed il Ministero delle imprese e del made in Italy e d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione dell’art. 6, comma 1, del testo unico in materia di foreste e filiere forestali che le affida il compito di definire gli indirizzi nazionali che devono guidare la programmazione e la pianificazione forestale regionale⁴.

La Strategia dedica al tema delle foreste urbane e periurbane un’azione specifica, la n. 6⁵, che si riallaccia alla “Strategia nazionale del verde urbano” espressamente richiamata, e riconosce le stesse quali infrastrutture verdi 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. L’azione si concretizza tramite le due sotto-azioni, alle quali corrispondono una serie di linee di intervento: è interessante l’indicazione che viene offerta nella sotto-azione specifica (A.S. 6.1.a) “Alberature cittadine”, alla luce della quale la pianificazione delle alberature urbane deve essere

realizzata operando una distinzione tra gli elementi di carattere storico e culturale di elevato valore paesaggistico dalle alberate destinate maggiormente a mitigare gli effetti della crisi climatica, ponendo particolare attenzione ad assorbimento e rimozioni di inquinanti gassosi e di particolato e tenendo anche conto delle necessarie sostituzioni.

Univoco dunque il messaggio lanciato dal mosaico normativo fin qui sinteticamente tratteggiato, sulla profonda sinergia tra valenze ambientali, paesaggistiche e culturali che si intrecciano nelle trame della foresta urbana, mantenendo peraltro ognuna di esse tracce di intrinseca specificità.

✱ Le foreste urbane (FAO *Guidelines on urban e peri-urban forestry*, 2016) si possono definire come una rete o un sistema che include le foreste, i gruppi di alberi, le alberature stradali, i singoli alberi che si trovano in aree urbane e periurbane, in parchi e giardini ma anche nelle zone abbandonate. Le foreste urbane sono la “colonna vertebrale” delle infrastrutture verdi, collegamento per le aree rurali ed urbane che migliora l'impronta ambientale di una città.

✂ In argomento v. N. Ferrucci, M. Brocca, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, FrancoAngeli, Milano 2019, p. 54.

⇓ Nella accezione comune il termine “monumentale” è tendenzialmente percepito nella immediatezza come riferito a ciò che è plasmato dall'intervento dell'uomo sulla materia, edifici, sculture, opere d'arte o architettoniche, dotate di un particolare valore culturale, artistico o storico, in grado di trasmettere a colui che sullo stesso volge lo sguardo una profonda impressione di maestosità e di solennità.

⚡ Sul tema dei giardini storici, analizzato sotto il profilo giuridico, mi permetto di rinviare a N. Ferrucci, *I giardini storici ed il paesaggio*, in “Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente”, 2012, pp. 241-247.

ℒ Negli intenti delle linee guida il sistema informativo costruito secondo tali criteri consente così alla pubblica amministrazione di estrarre agevolmente l'elenco, la localizzazione e le caratteristiche degli alberi monumentali, ai sensi della l. n. 10/2013, presenti nel territorio comunale.

ℓ Le linee guida sono pubblicate nel sito internet www.politicheagricole.it, all'interno della sezione “politiche nazionali/foreste/alberi monumentali/elenco nazionale alberi monumentali”. Esse sono rivolte prevalentemente ai proprietari o possessori degli alberi monumentali, alle imprese chiamate alla relativa cura e ai funzionari tecnici dei Comuni, e si prefiggono lo scopo di fornire uno spettro di buone pratiche alle quali fare riferimento nella gestione del patrimonio arboreo monumentale, di consolidare un linguaggio tecnico comune e di definire i parametri qualitativi minimi che dovrebbero sottendere ad ogni intervento di carattere culturale rivolto a tale categoria di alberi.

✱ Le linee guida sono state redatte sulla base della circolare 5 marzo 2020, n. 461, relativa ai procedimenti amministrativi per la tutela e salvaguardia degli alberi monumentali ai sensi dell'art. 7, comma 4), l. 14 gennaio 2013, n. 10, e degli artt. 9,11 e 13 del decreto attuativo.

ℓ Il testo della Strategia forestale nazionale è pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 9 febbraio 2022.

⌋ Alberi e foreste urbane e periurbane, in coerenza con la “Strategia Nazionale del verde urbano”, redatta nel 2018 dal Comitato nazionale per il verde pubblico, che fissa criteri per la promozione di foreste urbane e periurbane coerenti con le caratteristiche ambientali, storico culturali e paesaggistiche dei luoghi.

DIRITTO, CITTÀ, FORESTA

MARCO BROCCA

“Foresta” e “città” costituiscono categorie da tempo presenti nel mondo del diritto e anzi oggetto di progressiva attenzione e valorizzazione giuridica. Lo dimostra, dal lato del tema forestale, la recente operazione di testunificazione da parte del legislatore statale in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), che, come si vedrà, si sforza di recepire in chiave giuridica gli apporti scientifici consolidati in termini di multifunzionalità e gestione sostenibile dei boschi. Sul versante della “città” basti richiamare gli studi recenti della scienza giuridica focalizzati sull’idea della “costruzione” delle politiche pubbliche attraverso il punto di vista del *civis* e secondo la dimensione della città[¶], in virtù di una concezione dell’ambito urbano come livello territoriale ottimale di implementazione dell’azione pubblica, perché “capace” di far emergere al meglio i bisogni delle persone; bisogni vecchi e nuovi, numerosi ed eterogenei, ma aggregabili in una sorta di fascio di interessi tutti attinenti alla qualità di vita umana, condensati dalla scienza giuridica in termini di diritto all’*habitat* ovvero alla qualità o all’ambiente urbano[¶] ovvero, con formula più suggestiva, come diritto alla città[¶].

Invece, non si registra in ambito giuridico un accostamento tra le due categorie e le reciproche relazioni restano improntate in termini di distanza e incomunicabilità. L’impostazione del diritto appare ancora tributaria di quell’approccio antropologico che vede nei boschi e nelle foreste[¶] luoghi impervi e oscuri, per questo realtà evocative di insicurezza e di difficile controllo, mentre le città, plasticamente protette dalle mura cittadine, sarebbero luoghi sicuri[¶]; ovvero secondo quella concezione più evoluta che vede nei boschi dei luoghi da scoprire, da esplorare, da visitare per i vantaggi che offre in termini di benessere psico-fisico (estetica, amenità, qualità dell’aria, ecc.), condizione che risalta proprio perché contrapposta agli stili di vita tipici della città.

La progressiva consapevolezza, anche da parte del legislatore, della multifunzionalità (capacità di produrre servizi ecosistemici a favore della collettività) dei boschi ha contribuito solo in minima parte a giustificare e sollecitare un accostamento delle due realtà, che rimane un dato marginale. Punto di osservazione di questo profilo può essere il fenomeno della “forestazione urbana”, espressione che richiede una precisazione, anche ai fini del presente lavoro. La locuzione deriva da quella inglese *urban forestry*, la quale evoca la disciplina che si occupa dello studio e dello sviluppo del verde nelle aree urbane e che secondo un’accezione stretta inerisce alla diffusione delle formazioni boschive in ambito urbano e in un’accezione più lata ricomprende ulteriori misure *green*, come lo sviluppo di orti urbani, la progettazione di parchi, giardini, alberatu-

re, viali pubblici, la realizzazione di tetti e facciate verdi, la tutela di spazi con presenze arboree (scarpate, fossi, ecc.). Nel presente contributo l'attenzione sarà focalizzata sulla prima accezione, non solo per l'economia del lavoro, ma perché il tema dei boschi in città costituisce un fenomeno emergente, meno sviluppato rispetto alle altre manifestazioni del verde urbano e perché, come si vedrà, pone al giurista non poche questioni problematiche.

Nel dato normativo, peraltro, le due accezioni coesistono, sebbene non sempre emerga la consapevolezza dei loro significati, anzi spesso le due locuzioni sembrano sovrapporsi e confondersi. Eco dell'indefinitezza delle relazioni tra le due categorie è rinvenibile nel citato testo unico forestale, che si premura di escludere dal suo ambito di applicazione "gli spazi verdi urbani" (art. 5, comma 1, lett. c): la disposizione, se *prima facie* lascia intendere una precisa presa di posizione in termini di separatezza tra l'ambito (extraurbano) forestale e quello del verde urbano che in ambito scientifico non sempre è condivisa, in verità suscita senza risolvere il quesito della riconducibilità o meno al "verde urbano" dei boschi e dunque evoca la questione, concettuale e preliminare, della natura giuridica dei "boschi urbani".

LA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE

Spunti di riflessione e sollecitazioni provengono anzitutto dal fronte sovranazionale. Sempre più numerosi e rilevanti sono i documenti internazionali che considerano la forestazione urbana, ravvisandovi un elemento essenziale delle moderne politiche forestali ovvero un utile contributo alla "questione ambientale" o, da altra visuale, alla "questione urbana".

L'accostamento del mondo boschivo alla dimensione urbana muove dalla consapevolezza che la capacità dei boschi di produrre multipli benefici può riferirsi anche al contesto urbano dove, anzi, il suo effetto utile può amplificarsi: la densità abitativa elevata nei centri urbani (si calcola che nel 2050 la popolazione mondiale che vivrà nelle città sarà pari al 66% del totale¹) e, simmetricamente, la consistenza dei fenomeni di inquinamento in città evidenziano la necessità di soluzioni orientate al verde urbano e, al contempo, il contesto urbano facilita il reperimento di aree estese, idonee all'implementazione di queste soluzioni; ulteriore considerazione è quella per cui in ambito urbano spesso le aree verdi rappresentano per ampie fasce di popolazione la più immediata, se non esclusiva, occasione di contatto con la natura.

I documenti strategici internazionali più recenti e autorevoli enfatizzano la dimensione urbana della questione ambientale e promuovono, tra le soluzioni, la promozione del verde urbano.

Basti citare l'Agenda 2030 (ONU, 2015) e il Green Deal europeo (UE, 2019): la prima include tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) le "città e comunità sostenibili" (goal n. 11), proponendo un modello di sviluppo di tipo *bottom up*, partecipato e sostenibile, laddove la sostenibilità ambientale costituisce un paradigma permanente e trasversale alle diverse politiche pubbliche (urbanizzazione, sistema dei trasporti, edilizia abitativa, ecc.) e nella declinazione degli obiettivi compare anche quello dell'incremento di "spazi verdi pubblici" e della garanzia dell'accessibilità universale (goal n. 11.7).

Il documento europeo intende inaugurare una strategia di sviluppo in cui gli indifferibili problemi mondiali legati all'ambiente e al clima diventano "un'opportunità unica" di "transizione verde" dell'economia e in questo percorso le "città verdi" sono uno degli obiettivi prefissati, nella dichiarata consapevolezza che la città costituisca un ambito ottimale di intervento per i diversi settori interessati (mobilità, infrastrutture, gestione dei rifiuti, ecc.) e per le auspiccate azioni, come l'incremento degli spazi verdi.

Sul versante delle politiche urbane, può citarsi la New Urban Agenda (Quito, 17-20 ottobre 2016), adottata dall'ONU quale documento di programmazione condiviso a livello globale che intende proporre un ripensamento delle politiche urbane nella direzione della promozione dello sviluppo sostenibile delle città e degli insediamenti umani per i prossimi decenni. Il proposto modello di urbanizzazione in chiave sostenibile include, tra l'altro, la dotazione nelle città di "spazi pubblici verdi e di qualità" (punto 13.b), come "giardini e parchi" (punto 37).

Il connubio "città" e "ambiente" ispira ulteriori documenti internazionali che ulteriormente si connotano per l'esplicito riferimento ai boschi urbani. Si vedano, ad esempio, i documenti europei recanti la Strategia sulla biodiversità e la Strategia forestale: nel primo documento strategico² si richiama l'obiettivo del ripristino della natura e tra le misure invocate rileva quella di "inverdire le zone urbane e periurbane" anche attraverso la realizzazione in città di boschi (punto 2.2.8). Similmente, la nuova strategia forestale³ pone tra gli obiettivi l'"imboschimento e rimboschimento di foreste ricche di biodiversità", con la specificazione che le "aree urbane e periurbane" costituiscono ambiti territoriali di prioritario intervento in ragione dei riconosciuti effetti positivi delle foreste nell'ambiente cittadino.

IL FRONTE INTERNO

Il tema della forestazione urbana difetta ancora di un adeguato inquadramento normativo a livello interno. Neanche la l. 14 gen-

naio 2013, n. 10, pure specificamente dedicata allo “sviluppo degli spazi verdi urbani”, rivolge autonoma attenzione ai boschi urbani che neppure annovera nell’elencazione, peraltro esemplificativa, degli “spazi verdi urbani” da promuovere attraverso iniziative di livello locale (cinture verdi, tetti e pareti verdi, giardini pensili, parchi e giardini pubblici, grandi aree verdi, art. 6). A conferma di questa annotazione rileva il disegno di legge n. C-2733, presentato nel 2020, recante “Modifiche alla legge 29 gennaio 1992, n. 113, alla legge 14 gennaio 2013, n. 10, e altre disposizioni per lo sviluppo della forestazione urbana” che si proponeva (tra l’altro) di includere espressamente tra gli spazi verdi urbani le “zone a forestazione urbana”.

Un espresso riferimento compare nel cd. decreto clima (d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla l. 12 dicembre 2019, n. 141): in esso è presente una disposizione specificamente dedicata alle “azioni per la riforestazione” (art. 4) e, tra le misure propugnate, è significativamente annoverata “la creazione di foreste urbane e periurbane” (comma 1). Peculiare è l’ambito di applicazione della norma, ristretto ai territori delle città metropolitane, che, come noto, sono quegli enti istituzionali, formalmente previsti dalla l. 7 aprile 2014, n. 56, rappresentativi delle realtà urbane più popolate e complesse del Paese dal punto di vista socio-economico e urbanistico e che in quanto tali avvertono maggiormente le problematiche legate alle diverse forme di inquinamento. La norma promuove un programma – emblematicamente qualificato come “sperimentale”, per ammettere lo stato ancora embrionale delle iniziative pubbliche in materia – di forestazione urbana attraverso lo stanziamento di trenta milioni (per i primi due anni) ed è indicativa l’impostazione di tipo progettuale e selettivo data all’iniziativa, nel senso che si esclude lo stanziamento “a pioggia” dei fondi a favore degli enti locali e si promuove l’attivismo degli stessi che sono chiamati a predisporre e presentare tempestivamente un’apposita proposta progettuale.

Un decreto ministeriale (d.m. 9 ottobre 2020) ha specificato le modalità di presentazione dei progetti, i requisiti di ammissibilità, nonché i criteri di valutazione degli stessi: è interessante notare che questi criteri riflettono la concezione della multifunzionalità del verde, valorizzando specialmente la valenza ambientale (assorbimento di CO₂, rimozione di inquinanti atmosferici, aumento di biodiversità, inserimento in reti di aree protette, ecc.) e quella sociale (fruibilità e accessibilità del pubblico, riqualificazione delle aree, coinvolgimento della comunità locale nella pianificazione e gestione dell’area, ecc.) dei progetti di forestazione urbana¹.

Documenti strategici recenti, adottati dal Ministero dell’am-

biente (ora dell’ambiente e della sicurezza energetica) perlopiù sulla scia di analoghi documenti europei, riconoscono l’importanza della forestazione urbana. Ad esempio, la Strategia nazionale del verde urbano del 2018 evidenzia l’essenzialità, in ragione dei riconosciuti benefici sottesi, dei processi di forestazione urbana e, anzi, propone la “foresta urbana” – anzi le “foreste urbane”, declinate al plurale – quale nuovo paradigma del verde urbano, capace di includere non solo i boschi propriamente detti, ma anche “lembi di bosco, viali alberati, grandi parchi, giardini, ville storiche, verde di quartiere, e verde architettonico compreso il bosco verticale e i tetti verdi, nonché i terreni incolti e con vegetazione spontanea” (p. 1). La nuova Strategia nazionale per la biodiversità per il 2030, in corso di approvazione, dedica uno specifico obiettivo alla conservazione delle foreste, ravvisandovi un ambito utile ai fini della conservazione della biodiversità e nell’ambito del tema forestale riconosce una parte significativa alla realizzazione di nuovi boschi ovvero al recupero di boschi degradati in ambito urbano e periurbano.

L’attualità del tema è confermata dal recente Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): nell’ambito della missione n. 2 “Rivoluzione Verde e Transizione ecologica”, della componente n. 4 dedicata alla “Tutela del territorio” e della linea di intervento n. 3 rivolta all’obiettivo di “Salvaguardare la qualità dell’aria e la biodiversità del territorio”, è predisposto uno specifico investimento (n. 3.1) per la promozione di iniziative tese alla “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano”, in cui è esplicitata la misura dello sviluppo di boschi urbani e periurbani².

LE INIZIATIVE TERRITORIALI

Il tema della forestazione urbana conosce un inquadramento normativo più consistente a livello regionale. Qui rilevano almeno tre filoni normativi. Anzitutto, quello urbanistico: si consideri, ad esempio, la legge urbanistica emiliana che ricomprende gli “interventi di forestazione urbana e periurbana” nell’ambito delle “dotazioni ecologiche e ambientali” (art. 21, comma 3, lett. b, l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24), le quali costituiscono un nucleo di opere, interventi e spazi volti, insieme alle infrastrutture per l’urbanizzazione degli insediamenti, “a contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sulla società umana e sull’ambiente, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell’ambiente urbano” e che, in quanto tali, costituiscono componente essenziale e irrinunciabile della pianificazione urbanistica comunale. Ulteriori spazi sono rinvenibili nell’ambito della legislazione urbanistica dedicata alla

rigenerazione urbana: essa rileva, anzitutto, per lo sforzo definitorio della categoria della “rigenerazione urbana” – ancora assente sul piano della legislazione statale¹¹ – e per la relativa evoluzione concettuale, che mostra la progressiva emancipazione del significato della rigenerazione dall’originaria impostazione prettamente urbanistico-edilizia del recupero urbano implicando nuove tipologie di interventi, anche immateriali e orientate a finalità ambientali e sociali. In questa accezione allargata di rigenerazione urbana rileva, per quanto qui interessa, la saldatura con la promozione del verde urbano¹². È il caso della definizione offerta dalla l.r. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, secondo la quale la rigenerazione urbana consiste in un “insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell’ambiente costruito e la riorganizzazione dell’assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un’ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell’ambiente urbano” (art. 2, comma 1, lett. a). Emerge la consapevolezza del contributo essenziale che il verde può assicurare per la riuscita delle politiche di rigenerazione urbana, con l’effetto che le relative attività di gestione sono annoverate a pieno titolo tra quelle costitutive dei progetti di rigenerazione. Una consapevolezza che, comunque, non traspare ancora in tutta la legislazione regionale che pure è dedicata, in proporzione maggiore rispetto a quella statale, al tema della rigenerazione. Riferimenti al verde quale parte integrante delle politiche di rigenerazione urbana sono rinvenibili, ad esempio, nella l.r. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, che prevede un apposito strumento (programma integrato di rigenerazione urbana-PIRU) tra i cui contenuti vi è “la riorganizzazione dell’assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di [...] spazi verdi” (art. 2, comma 1, lett. b). Dello stesso tenore è la previsione della l.p. Bolzano 10 luglio 2018, n. 9, che predispone un apposito piano (di riqualificazione urbanistica-PRU) allo scopo di “promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree già urbanizzate”, includendo tra gli obiettivi e gli ambiti di intervento la “valorizzazione delle aree verdi” (art. 59). Similmente, la l.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, include tra gli obiettivi sottesi alla rigenerazione urbana quello di “promuovere lo sviluppo del verde urbano, l’adozione di superfici permeabili e coperture a verde pensile, la realizzazione di interventi per la regimentazione ed il recupero delle acque piovane” (art. 1, comma 1, lett. g).

La legislazione forestale costituisce un ambito privilegiato per espliciti riferimenti alla forestazione urbana. Ne sono esempi la l.r. Lombardia, 5 dicembre 2008, n. 31 (testo unico forestale), che promuove il progetto “grandi foreste” da realizzare anche nei contesti urbani, specialmente in quelli a densa urbanizzazione (art. 55), e il regolamento forestale campano (reg. Campania, 28 settembre 2017, n. 3) che, declinando le fattispecie di bosco, tipizza la categoria di “boschi urbani” e vi ricollega specifiche misure di sostegno (art. 15).

Altro filone normativo è quello specificamente riferito alla promozione del verde urbano. Nelle leggi regionali dedicate allo sviluppo di iniziative per l’incremento del verde urbano non mancano riferimenti alla specifica misura dei boschi urbani: in questo senso si pone, ad esempio, la l.r. Toscana 23 luglio 2012, n. 41, che include la forestazione urbana tra gli interventi di sostegno regionale per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano (art. 2) e l’art. 6 del relativo regolamento attuativo (reg. 13 maggio 2014, n. 25) che promuove la misura specifica di realizzazione di boschi urbani ritenuta intervento di qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano e, al contempo, del paesaggio urbano; similmente, la recente l.r. Lombardia, 8 novembre 2021, n. 21, che promuove, tra gli altri interventi, quelli di forestazione urbana (volti alla realizzazione di “grandi foreste e di sistemi forestali”), significativamente qualificati come “infrastrutture verdi multifunzionali” (art. 2, comma 1, lett. d).

Più spesso, si è in presenza di atti regionali di programmazione e pianificazione che prevedono e incentivano interventi di forestazione urbana: tra questi, ad esempio, il Programma “10.000 ettari di nuovi boschi e sistemi verdi multifunzionali” approvato dalla regione Lombardia (delibera di giunta regionale 20 dicembre 2016, n. 8/3839); la delibera di giunta regionale Marche (dell’1 dicembre 2008, n. 1756), che definisce i criteri per la formazione di bandi per l’assegnazione di contributi utili alla realizzazione di progetti di valorizzazione del sistema naturalistico regionale in ambito urbano e periurbano; il Piano per l’attivazione delle iniziative connesse alla pianificazione forestale della regione Veneto (delibera dell’11 dicembre 2007, n. 3956); il piano paesaggistico pugliese (approvato con del. giunta reg. n. 176 del 16 febbraio 2015), che prevede, nella parte progettuale, la creazione di parchi CO₂, quale proposta di forestazione urbana nelle zone produttive o industriali per dotarle di aree di compensazione ambientale.

Sempre più significativo è l’attivismo degli enti locali attraverso iniziative volontarie di tipo progettuale, non di rado mediante forme di partenariato pubblico-privato (si pensi al recente progetto “Forestami”, che vede il coinvolgimento di diversi attori,

istituzionali e non, e prevede l'ambizioso progetto di piantare tre milioni di alberi nel territorio della Città metropolitana di Milano) ovvero con previsioni inserite in atti regolamentari (come i regolamenti comunali del verde urbano) o pianificatori (come i piani urbanistici generali ovvero piani settoriali, quali i piani di rigenerazione urbana).

Si tratta di esperienze che muovono dal basso e che denotano la capacità degli enti territoriali di intercettare e assecondare istanze di rappresentanza di nuovi bisogni e, per questa via, di anticipare e sollecitare iniziative di “altri” centri decisionali; esperienze, dunque, che incarnano lo spirito del paradigma della sussidiarietà. Peraltro, il tema dei boschi urbani ben si presta al richiamo della categoria dei “beni comuni” e all'applicazione correlata di quelle forme di collaborazione e coinvolgimento dei cittadini espressive della declinazione orizzontale della sussidiarietà. Profili diversi del fenomeno possono essere interessati: dalla parte progettuale (quali boschi cittadini recuperare, dove localizzare i nuovi boschi, quali specie arboree piantumare, quali future destinazioni e forme di fruizione garantire, ecc.) a quella propriamente esecutiva, con eventuale devoluzione a soggetti privati dei compiti di gestione. Come noto, il campionario degli strumenti giuridici è variegato, spaziando dalle formule previste dal dato legislativo statale (interventi di sussidiarietà orizzontale, baratto amministrativo, ecc.: legge n. 10/2013; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) ai modelli praticati a livello comunale (regolamenti per la gestione dei beni civici, cd. patti di collaborazione, ecc.).

POTENZIALITÀ E CRITICITÀ

La realizzazione di boschi urbani riflette al meglio – e in modo amplificato – i vantaggi sottesi alle c.d. soluzioni basate sulla natura (*Nature Based Solutions*-NBS) allorché esse sono inserite nelle politiche urbane. Soluzioni come corridoi verdi, tetti e pareti verdi, alberature, parchi, giardini, aiuole, orti urbani, canali e fossi inerbiti sono utili alle città per rafforzare la resilienza e l'adattamento ai cambiamenti climatici, ma anche per contribuire alla protezione della biodiversità e per aumentare il benessere psico-fisico delle popolazioni. È evidente che infrastrutture verdi di estensioni e densità significative come sono le formazioni boschive possano fornire un apporto significativo e prioritario al raggiungimento dei suddetti obiettivi.

Peraltro, l'esperienza della forestazione urbana si inserisce nel contesto delle politiche forestali che, come noto, sono sempre più al centro dell'agenda pubblica internazionale. Conferenze recenti, come quella del G20 a Roma (ottobre 2021) e della COP26

a Glasgow (novembre 2021), sono unanimi nel ritenere la politica forestale quale componente essenziale per affrontare la questione ambientale. Da qui, ad esempio, l'obiettivo proclamato con la dichiarazione di Roma di piantare 1.000 miliardi di alberi entro il 2030 ovvero l'impegno presente nella dichiarazione di Glasgow di invertire i processi di deforestazione a favore di interventi di forestazione e ripristino forestale ¶¶.

Non mancano le incertezze dal punto di vista giuridico, specie nell'ambito normativo interno. Il tema dei boschi urbani oscilla tra la materia del verde urbano e quella dei boschi e delle foreste e questa multidimensionalità conduce a conseguenze non sempre percepite. Anche dal punto di vista terminologico, come visto, non vi è ancora un'applicazione pienamente condivisa e il riferimento alla forestazione urbana è utilizzato sia per indicare gli interventi di promozione del verde nella dimensione urbana sia più specificamente per la creazione (o ricostituzione) di boschi cittadini.

Ad esempio, nella Strategia nazionale del verde urbano il concetto di “foresta” è stato assunto come elemento centrale della *vision* della strategia, considerato come “riferimento culturale e scientifico” perché capace di esaltare il dato dell'integrazione tra fattori fisici, biologici, culturali, storici e gestionali, nonché “riferimento strutturale e funzionale” della strategia, per il suo carattere di resilienza ai fattori di disturbo esterni; con il corollario che “quella di foresta urbana è categoria nella quale si inseriscono tutte le diverse tipologie di verde urbano” ¶¶. Addirittura, talvolta vi è un'inversione dei significati, per cui la locuzione boschi urbani finisce per abbracciare altre manifestazioni del verde urbano: è il caso del regolamento forestale campano in cui la qualifica di “bosco urbano” può essere estesa ai parchi urbani e ai giardini storici (art. 15, reg. Campania n. 3/2017).

In quanto componenti del verde urbano, i boschi urbani ne seguono la disciplina, contribuendo peraltro a quella nuova “lettura del verde urbano che va emergendo nell'esperienza amministrativa e nelle pronunce giurisprudenziali. Si pensi al dato della collocazione dal punto di vista urbanistico degli elementi del verde urbano, questione particolarmente rilevante per le formazioni boschive che necessitano di ampi spazi nonché di suoli con specifiche proprietà morfologiche.

La lettura evolutiva della categoria della zona urbanistica E (c.d. verde agricolo) valorizza il dato della inedificabilità dell'area con l'effetto che si tratta di area funzionale a finalità ambientali, più che a utilizzazioni agricole, ovvero utile, secondo le parole dei giudici amministrativi, alla “funzione decongestionante o di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano” e all’“interesse alla tutela dei valori naturalistici e paesaggistici del territorio” ¶¶.

In altre parole, la destinazione agricola impressa in sede urbanistica a una determinata area non è ricognitiva di un'utilizzazione o anche solo di una vocazione a fini agricoli dell'area stessa né si risolve, di per sé, in un vincolo all'esercizio all'attività agricola, ma assolve primariamente a una finalità di contenimento dell'espansione edilizia e, insieme, di tutela ambientale. Per questo, la giurisprudenza ha ammesso la qualificazione come zona E di terreni non aventi propriamente attitudine all'utilizzazione agricola, come sono quelli di alta montagna ovvero, per quanto qui interessa, quelli boscati¹.

Di interesse è anche la zona F, che comprende le aree destinate ad attrezzature di interesse generale, categoria eterogenea di beni, di proprietà pubblica e privata, destinati all'uso collettivo, tra cui rientrano le aree verdi (c.d. verde attrezzato). Nella lettura della giurisprudenza il verde costituisce esso stesso "l'attrezzatura pubblica o privata di uso pubblico" cui si ricollega "la fruizione del verde da parte della collettività [che] ne è la funzione tipica nell'ambito dell'organizzazione generale del territorio comunale", con l'effetto che qualora nell'area siano ammesse altre attrezzature (commerciali, sportive, culturali, ecc.) esse sono possibili solo se serventi e compatibili rispetto al verde². In questa direzione si pone la legislazione regionale più recente: ad es. la l.r. Lombardia n. 21/2021 qualifica le foreste urbane, definite quali "infrastrutture verdi multifunzionali", come "attrezzature di interesse generale" che concorrono al fabbisogno delle dotazioni per servizi e quindi sono parte integrante del piano dei servizi, il quale, come noto, costituisce un'articolazione del piano comunale di governo del territorio (art. 3, comma 5)³.

I boschi urbani rappresentano una manifestazione dell'ambiente boschivo e, in quanto declinazione dei boschi, ne evocano la disciplina che, a livello statale, è costituita dal già citato testo unico forestale, d.lgs. n. 34/2018. La normativa di riferimento suscita una questione: dopo la definizione di "bosco", che resta imperniata attorno a criteri di tipo superficiario⁴, il testo si premura di individuare le "aree escluse dalla definizione di bosco"; tra queste rilevano gli "spazi verdi urbani quali i giardini pubblici e privati, le alberature stradali [...], le siepi, i filari e i gruppi di piante arboree" (art. 5, comma 1, lett. c). La norma si presta alla lettura per cui la formazione boschiva all'interno del contesto urbano sia da escludere dalla definizione di bosco ai sensi del testo unico forestale, in quanto riconducibile alla categoria degli "spazi verdi urbani". Milita a favore di questa tesi l'argomentazione per cui i boschi urbani sono riconosciuti elementi del verde urbano da un corposo dato normativo nazionale e internazionale. Ulteriore considerazione deriva dal confronto tra la normati-

va precedente (art. 2, comma 6, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, che escludeva dalla definizione di "bosco", in modo espresso ed esclusivo, "i giardini pubblici e privati, le alberature stradali")⁵ e l'attuale formula normativa che introduce la categoria degli "spazi verdi urbani" di cui offre un'elencazione (i citati "giardini pubblici e privati", le "alberature stradali", ecc.) che è meramente esemplificativa ("quali i..."). Un'ulteriore annotazione è proposta dalla dottrina, secondo la quale il nuovo testo unico disvela una concezione prevalentemente economicistica del patrimonio forestale, nel senso che la nuova disciplina sarebbe orientata, al di là delle affermazioni di principio, allo scopo primario di regolamentare – e favorire – la produzione di legname, con il corollario che il fenomeno della forestazione urbana trova scarsa attenzione perché l'interesse dei Comuni alla formazione di boschi urbani e periurbani, coincide "non certo col fine di utilizzarli per la produzione del legno"⁶. In verità, l'accostamento dei boschi urbani alla definizione di bosco e quindi la loro riconduzione all'ambito di applicazione del testo unico resta opzione valida – e preferibile –, perché fa leva sulla natura del bene e, dunque, sul riscontro nella realtà delle singole compagini arboree degli elementi costitutivi del bosco secondo la definizione giuridica. In altre parole, se una formazione vegetale presente in ambito urbano riflette le caratteristiche dimensionali e di copertura arborea previste dalla norma di riferimento questa è da ritenersi "bosco", essendo indifferente alla definizione normativa la relativa localizzazione territoriale (contesto urbano, periurbano o extraurbano). D'altra parte, non è secondaria l'annotazione per cui nell'elencazione, sia pure esemplificativa, degli "spazi verdi urbani" esclusi dalla definizione di bosco non compaia alcun riferimento ai boschi urbani. Inoltre, il testo unico si caratterizza in chiave innovativa rispetto alla precedente disciplina per lo sforzo di orientare la disciplina della selvicoltura nella direzione della riconosciuta multifunzionalità dei boschi e questa linea evolutiva è avvalorata dai più recenti interventi normativi modificativi del testo unico, come il già citato decreto clima che ha aggiunto importanti riferimenti inerenti alla funzione naturalistica e a quella culturale dei boschi, richiamando, da un lato, l'importanza delle necromasse legnose e della presenza in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito e, dall'altro, la necessità di tutelare i c.d. boschi vetusti (art. 4, commi 4-*quinquies* e 4-*septies*, d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito in l. 12 dicembre 2019, n. 141).

La questione definitoria innescata dal testo unico forestale richiama e si interseca con un altro profilo del regime giuridico dei boschi: è noto che i boschi e le foreste sono beni sottoposti a vincolo paesaggistico – vincolo peraltro apposto *ex lege*

– secondo un'opzione adottata dalla l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), e confermata dall'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. codice Urbani). I territori boscati, assieme ad altre realtà territoriali diffuse nel Paese, sono stati tutelati in quanto riconosciuti “tratti determinanti dell'identità del territorio nazionale”, che “segnano le grandi linee di articolazione del suolo”, i quali, per altro verso, sono interessati da fenomeni di “crescente degrado”²². L'operazione di tutela è stata condotta mediante l'applicazione dello strumento vincolistico consolidato proprio della l. 29 giugno 1939, n. 1497 (c.d. legge Bottai), con l'aggiunta della previsione innovativa per cui l'apposizione del vincolo è immediata e automatica, avulsa da qualsivoglia provvedimento amministrativo, per tutti i beni riconducibili alle categorie tipizzate²³.

La norma si riferisce specificamente ai “territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227”, rinvio che ora va inteso all'art. 3 del t.u. forestale.

Il richiamo della normativa forestale potrebbe portare a ulteriori sviluppi l'interpretazione che collega i boschi urbani agli “spazi verdi urbani”, nel senso di indurre a ritenere che i boschi urbani, in quanto spazi verdi urbani, sono esclusi dalla definizione di bosco ai sensi dell'art. 5 t.u. forestale e, in quanto “non boschi”, sono sottratti all'applicazione del regime vincolistico sancito dal codice del paesaggio. In verità, è possibile e condivisibile l'opposta tesi secondo la quale la disposizione codicistica rinvia esclusivamente alla definizione normativa di bosco (art. 2, commi 2 e 6, d.lgs. n. 227/2001, corrispondente all'attuale art. 3, commi 3 e 4, d.lgs. n. 34/2018), con l'effetto che ai fini dell'applicazione del regime del vincolo paesaggistico si tratta di verificare caso per caso se la formazione arborea presenti gli elementi costitutivi della definizione di bosco, quale che sia la sua collocazione geografica. Ulteriore annotazione è ricavabile ancora dalla disposizione codicistica, nella parte in cui individua i limiti di applicabilità del vincolo paesaggistico, alcuni dei quali riferibili proprio ai boschi urbani. Secondo il comma 2, art. 142, d.lgs. n. 42/2004, che ricalca la previsione della legge Galasso, il regime vincolistico non si applica ai suoli boscati insistenti in aree delimitate dagli strumenti urbanistici quali zone A e B, ovvero presenti in altre zone urbanistiche purché ricompresi in piani pluriennali di attuazione e a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate ovvero ricadenti nei centri edificati perimetrati ai sensi della l. 22 ottobre 1971, n. 865 nei Comuni sprovvisti di piano urbanistico, con l'avvertenza, uguale ai tre casi, che la qualifica-

zione urbanistica sia stata effettuata entro la data del 6 settembre 1985. È evidente la *ratio* della norma di contemperare l'esigenza di tutela paesaggistico-ambientale del territorio, che per effetto della nuova disciplina presenta caratteri di diffusività e immediatezza, con l'intenzione di non frustrare le aspettative di espansione dell'abitato già programmate e giunte in fase esecutiva²⁴.

Si tratta di previsione eccezionale, come tale di stretta interpretazione, la quale dimostra, *a contrariis*, che al di fuori delle eccezioni tipizzate, i boschi sono da ricondurre alla previsione generale dell'assoggettamento al vincolo paesaggistico. In altre parole, dalla lettura congiunta del testo unico forestale e del codice del paesaggio può ritenersi che: uno spazio verde presente in ambito urbano se non riflette i requisiti di bosco di cui alla definizione fornita dal testo unico forestale, non è assoggettato al vincolo paesaggistico perché il codice del paesaggio esige la rispondenza alla definizione normativa e, difatti, ai sensi del testo unico forestale è “area esclusa dalla definizione di bosco”; se presenta i requisiti della definizione normativa di bosco, è un bene paesaggistico e, come tale, vincolato ai sensi del comma 1 dell'art. 142 del codice del paesaggio, tranne che rientri in uno dei casi di esclusione previsti dal secondo comma della medesima disposizione che, come visto, richiede un duplice requisito, di natura temporale (qualificazione urbanistica entro il 6 settembre 1985) e di diritto urbanistico (delimitazione in zona A o B ovvero in altra zona con previsione di piano pluriennale di attuazione)²⁵.

Quello dei boschi urbani appare ormai un tema irrinunciabile per l'agenda pubblica e l'intervento del legislatore è indifferibile non soltanto per dirimere alcuni dubbi interpretativi emersi dal dato normativo attuale, ma soprattutto per promuovere e rafforzare la portata di un fenomeno che è ancora marginale, ristretto, come visto a livello legislativo statale, alla dimensione delle Città metropolitane. Eppure, i boschi urbani assommano e amplificano i vantaggi sottesi alla duplice natura che li caratterizza, il loro essere elemento del verde urbano e, al contempo, tipologia peculiare di bosco. È evidente che un bosco urbano rappresenta un'infrastruttura capace di esprimere la multifunzionalità propria del patrimonio forestale nonché di produrre i servizi ecosistemici tipici del verde urbano, con innegabili vantaggi per la qualità di vita in città: come detto, sul piano del benessere psico-fisico delle persone, della protezione della biodiversità e della qualità del paesaggio, nonché dal punto di vista della sicurezza e resilienza del territorio rispetto a fenomeni di inquinamento ambientale, ma pure rispetto a eventi estremi sempre più ricorrenti quali alluvioni e ondate di calore, finanche come occasione di opportunità occupazionali e di impresa.

In altre parole, il bosco urbano può offrire un significativo contributo al raggiungimento degli obiettivi sia delle politiche forestali sia di quelle urbane. Dal primo punto di vista, offre un ambito rilevante, in ragione della diffusività spaziale e incisività degli effetti, per l'implementazione dei criteri e modelli più avanzati di gestione forestale. Dalla prospettiva delle politiche per le città, il bosco urbano mostra al meglio le utilità del verde urbano e, per questa via, asseconda quell'evoluzione, concettuale prima che giuridica, da più parti auspicata che vede nel verde urbano una componente essenziale e non una mera compensazione dell'urbanizzazione.

Il contatto ravvicinato con le persone rappresenta il punto di forza dei boschi urbani perché facilita l'impatto positivo dei servizi ecosistemici propri dei beni forestali, ma anche perché favorisce un aspetto delle politiche pubbliche, quello della costruzione della "coscienza ambientale" quale condizione preliminare e trasversale di ogni politica e, ancora prima, quale connotato di ogni individuo, in quanto persona, cittadino, amministratore, legislatore. Il bosco urbano è, infatti, a portata di mano dei cittadini e per questo offre immediate opportunità di conoscenza e consapevolezza delle tematiche ambientali. Il bosco urbano può essere un'occasione formidabile di educazione ambientale.



G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in "Federalismi.it", XXIV, 2006, pp. 1-13.



N. Assini, P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano 1997, p. 424; G. Endrici, *La tutela dell'ambiente urbano*, in "Diritto pubblico", I, 2004, pp. 273-315; F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici*, Giappichelli, Torino 2012, p. 199; C.E. Gallo, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, diretto da R. Ferrara, M.A. Sandulli, vol. I, Giuffrè, Milano 2014, pp. 434-441; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", V, 2014, pp. 249-260.



L'espressione è stata coniata da Henry Lefebvre, sociologo urbano, con l'opera *Droit à la ville*, Anthropos, Paris 1968 ed è stata ripresa in ambito giuridico, sempre in Francia, da J.B. Auby, *Droit de la ville*, Paris 2013. Significativa è la prospettiva indicata dall'Autore (Id., *Per lo studio del diritto delle città*, in *Il diritto che cambia*, a cura di M.P. Chiti, G. Della Cananea, Editoriale scientifica, Napoli 2016, p. 205), secondo cui la città costituisce "una delle più interessanti frontiere del diritto amministrativo". Vi pone attenzione anche la dottrina italiana: v., tra i primi, C.E. Gallo, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, cit., p. 438; R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in "Diritto amministrativo", II, 2017, p. 221; G.M. Labriola, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Le istituzioni del federalismo*, I, 2018, p. 23; M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in "Diritto amministrativo", IV, 2018, pp. 798-837; L. Giani, M. D'Orsogna, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. III, Editoriale scientifica, Napoli 2019, pp. 2005-2052; F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in "Il diritto dell'economia", I, 2019, pp. 79-110; F. Saitta, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in "Ordines", II, 2020, pp. 52-84.



Il testo unico forestale ha ribadito la tradizionale equiparazione giuridica di "bosco", "foresta", "selva" (art. 3, comma 1).



V. Antonelli, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in "Le istituzioni del federalismo", I, 2017, pp. 31-66.



Rapporto ONU-IRP, *Il peso delle città: i requisiti delle risorse della futura urbanizzazione*, Parigi 2018, p. 21.



Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita, Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, COM(2020)380.



Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030, Comunicazione della Commissione del 16 luglio 2021, COM(2021)572.



Per l'annualità 2020 sono stati ammessi

a finanziamento trentatré progetti e per l'annualità 2021 trentotto progetti: <https://www.mite.gov.it>.



La misura è dettagliata con la previsione dell'obiettivo di piantare almeno 6,6 milioni di alberi per una consistenza pari a 6.600 ettari di foreste urbane, nell'arco temporale di tre anni (2022-2024). L'investimento si pone sulla scia della previsione del decreto clima, in quanto identifica l'ambito territoriale di applicazione delle misure in quello delle quattordici città metropolitane italiane. Con d.m. 30 novembre 2021, n. 493, è stato approvato il "Piano di forestazione urbana ed extraurbana" che fornisce il quadro di riferimento tecnico-scientifico per l'attuazione degli interventi di forestazione urbana.



A livello statale rileva la presenza di una disposizione appositamente dedicata alla rigenerazione urbana nell'ambito del c.d. decreto sblocca-cantieri (art. 5, "norme in materia di rigenerazione urbana", d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla l. 14 giugno 2019, n. 55), sebbene la norma sembri ridurre la rigenerazione urbana alla sua correlazione con gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e all'obiettivo della riduzione del consumo di suolo. Lamentano l'inerzia del legislatore statale, nel senso che "si sarebbe potuto procedere diversamente; per esempio, fornendo una definizione unitaria di rigenerazione urbana o evidenziandone gli elementi di discontinuità rispetto agli interventi di riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio già sperimentati nel secolo scorso", P. Urbani, L. Golisano, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in "Pausania.it", 21 giugno 2019.



Occorre precisare che le disposizioni in esame non citano gli interventi di forestazione urbana, riferendosi, al più, alla promozione del "verde urbano", di cui declinano talvolta le componenti, tra le quali gli "spazi" o le "infrastrutture" verdi, tra le quali possono ricomprendersi i boschi urbani.



Peraltro, è noto che il mondo scientifico ha sollevato alcuni rilievi, sul piano della fattibilità nonché dell'utilità, rispetto agli obiettivi proclamati a livello internazionale. Si sottolinea, ad esempio, l'irrealizzabilità del progetto dal punto di vista temporale, perché per garantire il raggiungimento dell'obiettivo fissato dal G20 di Roma occorrerebbe piantare circa tre milioni di alberi al giorno, a partire dal 2022. C'è poi la questione spaziale, perché si tratta di reperire spazi idonei per piantumare e consentire alle piante di crescere e svilupparsi, con la connessa questione delle scelte circa le destinazioni d'uso dei suoli, perché destinare terre alla forestazione vuol dire preferire questa opzione ad altre, come le colture agrarie, il pascolo, le infrastrutture viarie, le aree urbane, quelle industriali, ecc. Inoltre, c'è l'elemento economico, ossia i costi relativi alla produzione vivaistica dei semi, alla piantumazione e alla cura e manutenzione delle piante. Si sollevano, inoltre, considerazioni circa i rischi connessi alla perdita di biodiversità e di qualità del paesaggio dei territori interessati da

intensi processi di forestazione, nonché in relazione agli impatti socio-economici sulle comunità locali. Tra le diverse voci, secondo G. Pettenella “sostenere che rimboschire sia una soluzione fondamentale per contrastare il cambiamento climatico è a mio avviso una affermazione scorretta”, anzi il rimboschimento può tradursi in una licenza per inquinare: “Pianto nuove piantagioni e non mi preoccupo di tutto quanto avviene nelle foreste già esistenti spesso soggette a processi di abbandono e di degrado (incendi, schianti, attacchi parassitari), né mi preoccupo dei più che necessari cambiamenti nei modelli di consumo o di quelli energetici. Così riesco a giustificare il *business as usual*, quando ci sarebbe l’urgenza di un cambio radicale negli stili di vita e nelle tecnologie”. Queste considerazioni valgono per l’Italia dove un terzo della superficie è coperta da boschi che costituiscono “un patrimonio mal gestito, spesso abbandonato e per questo soggetto a grandi danni come i danni della tempesta Vaia nel 2018 e del bostrico di quest’anno. Dopo i danni enormi da incendi nel 2017, quest’anno abbiamo avuto il record di aree incendiate in Italia: più di 150.000 ettari bruciati con una quantità di anidride carbonica emessa in atmosfera senza precedenti nella storia recente delle foreste italiane. Nemmeno Vaia, con i 42.000 ettari di foresta distrutti nel Nord-Est, è stata così distruttiva. Tutelare il patrimonio esistente è anche più conveniente dal punto di vista economico rispetto a piantare nuovi alberi”. Anche secondo T. Anfodillo, “Tutelare le foreste esistenti è un obbligo e piantare alberi fa sempre bene ma le nuove foreste non dovrebbero essere ritenute la via “maestra” nel combattere i cambiamenti climatici. I motivi sono i seguenti: le foreste assorbono poca CO₂ rispetto a quella che viene emessa. In Italia avremmo bisogno di una superficie di tre volte il nostro Paese (tutta rimboschita) per assorbire le nostre emissioni. Non mi pare praticabile. Lo stesso vale per tutti gli altri Paesi: non c’è superficie a disposizione sufficiente” (citati da F. Suman, *Cop26 e accordi sulla deforestazione: “Il diavolo è nei dettagli”*, in “ilbolive.unipd.it”, 4 novembre 2021). Sottolinea R. Valentini che è prioritaria una corretta gestione del patrimonio forestale già esistente: “piantare nuovi alberi non è sufficiente: vanno curati e non abbandonati”. Occorre “gestire bene le foreste che già abbiamo, altrimenti rischiamo di perderle a causa di patogeni o incendi: lasciare un bosco senza toccarlo significa trasformarlo in una ‘bomba’ di carbonio” (Prolusione dal titolo *Il ruolo delle foreste nel raggiungimento della Carbon Neutrality del paese per l’inaugurazione del 214° anno accademico dell’Accademia nazionale di agricoltura*, Bologna, 11 ottobre 2021, in <https://www.academia-agricoltura.it>). Sulle peculiarità (e sulle contraddizioni) del dato forestale in Italia si rinvia a F. Cotugno, *Italian wood. Alla scoperta di una risorsa che non conosciamo, i nostri boschi*, Mondadori Electa, Milano 2020. Sulla foresta come paradigma per individuare percorsi concettuali e operativi rinnovati sui rapporti dell’uomo con il “naturale” v. S. Marini, *Il ritorno della selva*, in *Sylvia. Città, nature, avamposti*, a cura di S. Marini, V. Moschetti, Mimesis, Milano 2021, pp. 9-24.



MITE-Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, *Strategia nazionale del verde urbano*, “Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini”, 2018, p. 34, in <https://www.mite.gov.it>. L’approccio è tributario delle Linee guida della FAO (FAO, *Guidelines on urban e peri-urban forestry*, 2016) che enuclea cinque tipi di foreste urbane: boschi e superfici boscate periurbane; parchi e boschi urbani; piccoli parchi di quartiere, giardini privati e spazi verdi; alberature stradali, delle piazze, dei viali; altri spazi verdi con presenze arboree (scarpate, golene, cimiteri, orti botanici, terreni agricoli, ecc.).



Cons. Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5195, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600, in “Foro amministrativo CdS”, 2008, p. 3354; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, 2009, p. 162; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149, in Rivista giuridica dell’edilizia, 2008, p. 360; Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in “Rivista giuridica dell’ambiente”, 2005, p. 95; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in “Foro amministrativo CdS”, 2005, p. 106; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1090, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903 in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 23 ottobre 2014, n. 5466, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Valle d’Aosta, sez. I, 2 novembre 2011, n. 73, in “Foro amministrativo”, 2011, p. 3395; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 6 aprile 2011, n. 105, in “Foro amministrativo Tar”, 2011, p. 1186; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 31 marzo 2010, n. 1118, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 3 novembre 2009, n. 6825, in “Foro amministrativo Tar”, 2009, p. 3239; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, 2010, p. 253.



Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, 2019, p. 1093; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 7 luglio 2011, n. 1843, in www.giustizia-amministrativa.it.



Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4148, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, 2013, 1119; Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2004, n. 4790, in “Foro amministrativo CdS”, 2004, p. 1773; Tar Abruzzo, L’Aquila, sez. I, 11 luglio 2018, n. 335, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 25 febbraio 2014, n. 1186, in www.giustizia-amministrativa.it.



Sulle declinazioni del verde urbano-pubblico, privato, agricolo, attrezzato, sia consentito rinviare a M. Brocca, *La selva nella città: stato dell’arte e panorama giuridico*, in *Sylvia. Città, nature, avamposti*, a cura di S. Marini, V. Moschetti, cit., pp. 74-92.



Secondo i parametri dell’estensione (non inferiore ai 2.000 metri quadri), della larghezza dell’area (non inferiore a venti metri) e della copertura da parte degli alberi (maggiore del venti per cento rispetto all’area complessiva): art. 3, comma 3, d.lgs. n. 34/2018. La disposizione ammette, peraltro, la possibilità da parte delle Regioni di adottare una “definizione integrativa di bosco” (comma 4). È noto il carattere “relativo” della definizione giuridica di bosco, che riflette l’eterogeneità definitoria presente nel mondo scientifico (es. FAO, ISTAT, Accademia italiana di Scienze Forestali, Inventario Forestale Nazionale Italiano, ecc., su cui si rinvia alle osservazioni del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, Strategia nazionale del verde urbano, cit., pp. 32 ss.), concorde, peraltro, nell’imprimare la definizione sull’aspetto funzionale più che su quello strutturale, ossia sul dato della multifunzionalità dell’ecosistema forestale. Eco del dibattito è rinvenibile anche nella giurisprudenza nazionale, in cui accanto all’orientamento maggioritario incentrato sulla definizione “normativa” di bosco, affiora un orientamento che si riferisce a una nozione “sostanziale” di bosco fondata sulla natura ecosistemica di esso e sganciata dall’applicazione meccanicistica dei requisiti strutturali previsti dalla disciplina di riferimento: sul punto si rinvia a M. Monteduro, *Annotazioni in ordine al problema della definizione giuridica di “bosco” e “foresta”*, in *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, a cura di M. Brocca, M. Troisi, Editoriale scientifica, Napoli 2014, pp. 59-74.



In applicazione della precedente disciplina forestale (d.lgs. n. 227/2001) la giurisprudenza ha avuto modo di affermare l’applicazione della suddetta normativa tanto alle superfici boscate quanto a quelle ricomprese all’interno del perimetro urbano: ad esempio, Tar Abruzzo, L’Aquila, sez. I, 21 settembre 2020, n. 325, in www.giustizia-amministrativa.it.



A. Abrami, *Il decreto forestale n. 34 del 2018: una legge sul bosco o sulla produzione di legname?*, in “Rivista giuridica dell’ambiente online”, XVI, 2020, p. 5.



Così il d.m. 21 settembre 1984, annullato da Tar Lazio, 31 maggio 1985, n. 1548, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, 1985, I, 503, che costituisce l’antecedente della legge n. 431/1985. A seguito dell’annullamento giurisdizionale del decreto perché non “vi era stata né una istruttoria mirata alla qualificazione dei singoli beni, né una motivazione diretta ad esternare le ragioni per le quali i beni medesimi andavano annoverati tra le bellezze naturali”, è stata abbandonata la strada amministrativa a favore di quella legislativa, con ricorso, peraltro, alla decretazione d’urgenza: d.l. 27 giugno 1985, n. 312 conv. in l. 8 agosto 1985, n. 431.



La legge Galasso segna l’evoluzione concettuale del paesaggio, quale realtà rilevante non soltanto sul piano estetico e sentimentale, dunque ancorato a giudizi altamente soggettivi ed elitari, ma sulla base di un’accezione geografica e ambientale, che implica il ricorso a criteri oggettivi e storicistici. Come ha avuto modo di

affermare la Corte costituzionale, la legge 431/1985 ha spostato “l’accento dalle bellezze naturali, intese come dimensione (solo) estetica del territorio, al bene ambientale” (Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1986, IV, p. 1010) e in dottrina è stato efficacemente osservato che per effetto della legge Galasso il paesaggio resta un dato essenzialmente visuale, ma “la cui percezione non è più in funzione emotiva, ma conoscitiva” (T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano 2001, p. 224).



L. Ricci, *Territori coperti da foreste e boschi e disciplina delle esclusioni dal vincolo paesaggistico relativo alle aree tutelate per legge ai sensi dell’art. 142, comma 2 del d.lgs. 42/2004*, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, II, 2010, pp. 85-92.



La valenza paesaggistica delle compagini forestali presenti in ambito urbano, purché conformi alla definizione di bosco di cui all’art. 3 t.u. forestale e non rientranti nelle ipotesi del comma 2 dell’art. 142, d.lgs. n. 42/2004 né in quelle dell’art. 5 t.u. forestale, è riconosciuta dalla circolare del ministero dell’ambiente del 27 novembre 2020 recante indirizzi operativi per l’attuazione di azioni di forestazione ai sensi del d.m. 9 ottobre 2020 e dell’art. 4, d.l. n. 111/2019 conv. in l. n. 141/2019.

LA PIANTA GIUSTA AL POSTO GIUSTO

LEONARDO FILESI

157

LA PIANTA GIUSTA AL POSTO GIUSTO

Esistono le leggi della natura e le leggi che si sono date le diverse comunità umane. Una corretta progettazione degli spazi verdi, soprattutto se in città, deve necessariamente rispettare entrambe le categorie. Prima di addentrarmi nelle leggi proverò ad elencare le principali funzioni che i vegetali possono svolgere. Mi riferirò a quelle funzioni che sono direttamente proporzionali alla dimensione degli spazi verdi e dei singoli individui vegetali quindi, per semplicità, parlerò soprattutto di alberi ma dobbiamo tener presente che anche in fatto di dimensioni, tra i vari alberi possono esserci differenze notevoli legate alla specie, all'età, alle condizioni ecologiche e fitosanitarie. La vegetazione limita gli estremi climatici, in particolare gli alberi, con la loro ombra e con la loro capacità di evapotraspirare notevoli volumi d'acqua, consentono di contenere in maniera molto efficace il caldo eccessivo contrastando la cosiddetta isola di calore[†]. Svolgono un ruolo importante nel limitare gli effetti delle piogge più violente, fungono da frangivento e riducono l'inquinamento acustico. Migliorano la qualità dell'aria, in quanto operano un'azione di filtro su alcuni gas inquinanti ma soprattutto perché trattengono grandi quantità di polveri sottili[‡]. Numerosi studi hanno ormai evidenziato gli effetti benefici dell'esposizione ad ambienti naturali sulla salute, mentale e fisica relativamente ad ansia, capacità di concentrazione, problemi respiratori, cardiaci e non solo. Tali effetti sono proporzionali al livello di coinvolgimento, alla dimensione e alla frequenza dell'esperienza a contatto con la natura[‡]. In alcuni studi vengono evidenziati anche i determinanti sociali delle disuguaglianze sanitarie[¶]. Non dimentichiamo che ogni singola pianta contribuisce alla formazione di quel prezioso substrato formato da una componente minerale e una organica, ricco di forme di vita, chiamato suolo e contribuisce alla conservazione della biodiversità fornendo supporto a tutta una serie di animali (principalmente insetti, piccoli mammiferi e uccelli) oltre che di funghi e di batteri. Tutti questi aspetti uniti all'innegabile valore estetico aggiunto si traducono anche in un valore economico sensibilmente maggiore per quegli immobili che usufruiscono di una buona dotazione di verde. C'è poi quel miracolo che abbiamo da sempre sotto gli occhi, al punto da sembrarci ovvio, la capacità che hanno tutti gli organismi fotosintetici di sottrarre dall'aria anidride carbonica (il principale responsabile dell'effetto serra) e, insieme all'acqua, trasformarla nell'ossigeno che respiriamo e negli zuccheri che sono la base di tutti i tessuti vegetali e di ogni catena alimentare. Le diverse funzioni citate possono risultare ottimali in momenti diversi della vita di un albero. Ai fini della biodiversità giuocano un ruolo da protagonisti gli alberi più grandi e vecchi (addirittura dopo morti risultano ancora molto

utili per insetti, funghi, ecc.). Perché possano sottrarre efficientemente anidride carbonica dall'aria è bene che siano abbastanza grandi ma ancora in crescita. Perché possano crescere devono essere in salute per un lungo periodo e il primo criterio, quando si decide di piantare un albero, è cercare di capire quale potrebbe essere la vegetazione spontanea nell'area indagata, quale progetto aveva la natura per quell'area e cercare di assecondarlo, questo si intende con il riferimento alle leggi della natura.

La distribuzione della vegetazione spontanea dipende essenzialmente da due fattori che possono essere declinati in vari modi: innanzitutto il clima e secondariamente il suolo. Alcuni anni fa, Carlo Blasi e collaboratori ^L misero a punto un metodo, fondato sui principi già indicati da studiosi olandesi di ecologia del paesaggio ^L, la cosiddetta "classificazione gerarchica del territorio": in un determinato contesto biogeografico l'insieme di fattori come regione climatica, substrato pedogenetico, piano bioclimatico e morfologia consentono di individuare ambiti con la medesima vegetazione naturale potenziale (che alle nostre latitudini, in regioni con climi sufficientemente oceanici, in genere è di tipo forestale), a questa sono poi legati una serie di stadi dinamici (stadi successionali) legati ad esempio all'abbandono di pascoli o aree coltivate (ottenuti dopo il disboscamento). Per l'Italia è stato poi realizzato un bel progetto che ha coinvolto moltissimi botanici [†] relativo alla vegetazione spontanea dell'intero territorio nazionale, con una cartografia della vegetazione naturale potenziale di tutto il nostro Paese in scala 1:500.000 e una monografia dove vengono dettagliatamente descritti i relativi stadi dinamici. Nella scienza della vegetazione l'insieme di questi stadi successionali legati ad una stessa vegetazione naturale potenziale (in genere una particolare tipologia di foresta con i cespuglieti e le praterie che si sono sviluppati dove essa è stata eliminata) viene definito "serie di vegetazione". Alcuni anni fa, basandoci sull'assunto che i suoli non sono altro che la sintesi di condizioni climatiche, substrato pedogenetico e morfologia abbiamo ripreso il lavoro fatto per il Veneto da Buffa e altri ^{||} e l'abbiamo integrato e approfondito grazie al raffinato dettaglio relativo alla Carta dei suoli della Regione ^Λ. Per limiti di tempo e per il fatto che il lavoro era orientato soprattutto a supportare la scelta delle specie da inserire in parchi urbani, ci siamo limitati all'area collinare e pianiziale della Regione escludendo i territori oltre i 600 metri sul livello del mare e indicando per ogni ambito omogeneo quella che potrebbe essere la vegetazione forestale ^{††}. Per comprendere meglio l'autoecologia delle diverse specie e trovare un supporto nella scelta di quelle che si possono inserire in uno spazio verde ci si può avvalere inoltre di un interessante lavoro ^{††} dove ad ogni

specie della flora italiana vengono attribuiti indici di bioindicazione (luminosità, temperatura, ph del suolo, umidità ed altri). L'approccio dei metodi precedentemente indicati si rivolge alle comunità vegetali (foreste, cespuglieti, praterie), quest'ultimo è orientato alle singole specie; un uso combinato dei due approcci può rivelarsi ottimale nella scelta della pianta giusta al posto giusto. Da considerare che spesso all'interno dei contesti urbani ci troviamo in presenza di condizioni pedologiche molto alterate, suoli compattati, talvolta alterati anche nel loro chimismo e con cattivo drenaggio, talvolta parzialmente ricoperti da asfalto o cemento. Tutte condizioni che devono essere tenute presenti quando si scelgono le specie da inserire. Dobbiamo ricordare poi una cosa piuttosto semplice ma che talvolta non si dà per scontata: non è sufficiente piantare le specie giuste bisogna anche pensare a seguirle nella loro crescita, soprattutto nei primi anni, all'adacquamento, alle eventuali potature, ecc. Ad ogni territorio corrisponde quindi una vegetazione naturale potenziale determinata dalle condizioni ecologiche attuali: clima, suolo, disponibilità di acqua e dal contesto biogeografico, questo però non significa che nella progettazione di un parco o di un giardino ci si debba attenere unicamente a quegli elementi della vegetazione spontanea, ma è evidente che mantenere un riferimento con essi consente di contestualizzare meglio l'eventuale intervento.

Tra le specie non autoctone che si decide di utilizzare bisogna stare attenti ad evitare quelle che danno "eccessive" garanzie di buona riuscita. Con specie che danno "eccessive" garanzie intendo quelle che rientrano nella categoria delle alloctone invasive, ossia quelle specie che, provenienti da aree geografiche lontane sono in grado di riprodursi velocemente ed invadere habitat naturali con il rischio di comprometterne la biodiversità. Ci sono molti studi in Italia e nel mondo sugli effetti negativi che specie alloctone invasive (animali o vegetali) possono determinare in ecosistemi naturali. È in corso di stampa con la Sezione veneta della Società Botanica Italiana una nostra pubblicazione in cui si tratta l'argomento e si definisce la distribuzione di un centinaio di esse (quelle che meritano maggiore attenzione) nel territorio della Regione. Questo anche a completamento di una collaborazione con l'Amministrazione regionale che ci aveva portato a definire, nell'ambito del "Green Public Procurement 2019-2023", una *Black List* (2021).

I cambiamenti climatici in atto ci imporrebbero di piantare milioni di alberi, ma dove? Una possibilità sarebbe recuperare alcune aree agricole destinate alla produzione di alimenti per il bestiame. Tradizionalmente l'allevamento da carne è stata un'attività legata al pascolo, principalmente praticato in aree poco

idonee all'agricoltura, oggi abbiamo sconvolto quegli equilibri e alleviamo bovini in stalla nutrendoli con prodotti dell'agricoltura. Il grande ecologo Odum ¶ ci insegnava che la dieta di organismi carnivori necessita di superfici circa dieci volte maggiori di quella di organismi erbivori con la stessa biomassa. Una riflessione sulla dieta di una specie onnivora che nel luglio 2022 ha toccato gli otto miliardi di individui, andrebbe fatta.

Piantare alberi ma rispettare l'ambiente significa anche prestare attenzione a dove vanno piantati. Da alcune estati si stanno ripetendo, in Italia e non solo, incendi boschivi su aree molto vaste, nel 2021 la Società Botanica Italiana e altre autorevoli società scientifiche hanno richiamato l'attenzione del governo italiano e degli amministratori locali affinché si lasciasse spazio e tempo al dinamismo naturale della vegetazione che, se indisturbato, garantisce il pieno recupero della funzionalità degli ecosistemi in tempi anche brevi; e si evitassero rimboschimenti nelle aree naturali dove possono essere dannosi per la biodiversità. Al di là degli interventi che si possono fare in funzione dell'adattamento al cambiamento climatico o ad una sua mitigazione, dobbiamo ricordare che la biodiversità si difende soprattutto attraverso politiche di conservazione della natura e, in questo, la normativa più efficace che abbiamo a disposizione è la Direttiva 92/43/CEE, meglio conosciuta come "Direttiva Habitat". L'Italia ha subito più di un richiamo da parte della Commissione Europea per aver avalato Valutazioni di Incidenza Ambientale (le cosiddette VInCA) troppo permissive e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome il 28 novembre 2019 ne ha dovuto prendere atto. Allo stesso tempo vediamo che troppo spesso procedimenti come Valutazione Ambientale Strategica o Valutazione di Impatto Ambientale vengono trattate come meri adempimenti burocratici o vissute come inutili intralci.

Con il voto dell'8 febbraio 2022 alla Camera, è stato modificato l'articolo 9 della Costituzione e, in aggiunta a quanto già presente è stata scritta la parte che riporto di seguito: "La Repubblica (...) Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". Anche l'articolo 41 ha subito piccole modifiche: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, *alla salute, all'ambiente*. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*". Seppure sia avvenuto con un certo ritardo rispetto a molti altri Paesi europei l'inserimento di temi come biodiversità, ambiente,

salute, queste piccole ma significative integrazioni vanno prese in seria considerazione in quanto la Costituzione rappresenta la fonte dell'ordinamento giuridico, è la legge fondamentale dello Stato. Troppo spesso, nel passato, la legislazione a favore delle aree naturali e del verde in generale si era limitata ad un approccio vincolistico; con la l. n. 10/2013 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani) si percepisce un cambio di paradigma, essa rappresenta, ad oggi, l'unico riferimento normativo nazionale in tema di verde urbano, sia pubblico che privato. La l. n. 10/2013 colma un vuoto legislativo in materia di verde alla scala urbana e restituisce alle amministrazioni comunali e agli enti territoriali competenti importanti responsabilità in materia di gestione e pianificazione degli spazi verdi per il miglioramento della qualità della vita nelle città. In questa legge si raccorda il problema della conservazione delle alberature lungo le strade periurbane alla tutela degli "alberi monumentali", categoria inclusa tra i beni paesaggistici meritevoli di tutela ai sensi del d.lgs. n. 63/2008 (che ha modificato il d.lgs. n. 42/2004): ciò ha consentito di avere maggiori strumenti per difendere le alberature stradali periurbane che, per il Codice della strada, dovrebbero essere poste ad almeno sei metri dal sedime stradale. Come ci ricorda Vittadini ¶ ↓, in riferimento al Codice della strada, "qualcuno, e non sono pochi, ne ha derivato l'obbligo per i gestori delle strade di procedere alla immediata rimozione degli alberi posti a distanze inferiori a sei metri dal confine stradale. Qualcun altro, tra cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che ha responsabilità dirette sulla sicurezza stradale, ha più ragionevolmente sostenuto che la regola vale sistematicamente per gli alberi di nuovo impianto e non per le alberature esistenti prima del 1992, soprattutto se comprese negli ambiti di valore paesaggistico tutelati dal Ministero dei beni e delle attività culturali. Tale più mite intendimento non evita tuttavia che le norme impediscano il re-impianto degli alberi tagliati in ragione di malattie, di senescenza o comunque di cattive condizioni fitosanitarie. Così le alberature storiche sembrano ineluttabilmente condannate al progressivo disfacimento".

La legge 13 reintroduce la Giornata nazionale degli alberi, obbliga le amministrazioni a piantare un albero per ogni nuovo nato o adottato, obbliga le amministrazioni a redigere un bilancio arboreo a fine mandato (alberi presenti a inizio mandato e alberi piantati), promuove iniziative locali per lo sviluppo di spazi verdi urbani. Crea, inoltre, i presupposti per un altro passo importante in avanti relativamente al verde urbano, la redazione nel 2018 della Strategia nazionale per il verde urbano, ad opera del Comitato per lo sviluppo del verde. Una Strategia non una legge, comunque importante perché definisce un insieme di criteri e linee guida

per “- la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni e di filari alberati lungo le strade, - il rinverdimento delle pareti e dei lastrici solari, la creazione di giardini e orti e il miglioramento degli spazi per consentire un adeguamento dell’edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che garantisca, per quanto di competenza, la riqualificazione degli edifici”. Gli obiettivi dichiarati sono: passare da metri quadrati a ettari, ridurre le superfici asfaltate e adottare le foreste urbane come riferimento strutturale e funzionale del verde urbano. La Strategia nazionale per il verde urbano solleva inoltre con forza la necessità che i Comuni si dotino di Piani del verde.

Tornando però a leggi cogenti, il Codice civile si occupa di questioni riguardanti il verde soprattutto per definire distanze minime dai confini di proprietà. Le regole fissate dal Codice civile valgono tuttavia solo in assenza di regolamenti e usi fissati a livello locale; qualora esistenti le regole locali prevalgono sul Codice civile.

Mentre scrivevo questo breve articolo sono stato assalito da un dubbio: durante la mia presentazione al convegno Diritto e città “verde” del ventidue novembre scorso proiettai l’immagine di un albero che per me era un po’ l’emblema della “pianta giusta al posto giusto” il leccio del giardino di Palazzo Badoer, un testimone della vegetazione naturale potenziale della fascia costiera posto su un dosso che, in qualche modo, riproduce le condizioni delle dune litoranee che quindi è stato piantato seguendo le leggi della natura, una quercia sempreverde, con un bel portamento, un albero che fa un’ombra intensa, robusto e longevo. Ripensandoci lo ricordavo molto vicino al muro di recinzione, sono andato a misurare e, tra il tronco e il muro di recinzione ci sono ben tre metri e trenta centimetri (lo spessore del muro è, indicativamente, di cinquanta centimetri) insomma il nostro leccio è in regola anche con le leggi dell’uomo, poiché il Codice civile impone una distanza minima di tre metri degli alberi d’alto fusto dai confini di proprietà.

✻ H. Akbari, M. Pomerantz, H. Taha, *Cool surfaces and shade trees to reduce energy use and improve air quality in urban areas*, in “Solar Energy”, LXX, 3, 2001, pp. 295-310.

∞ T. Litschke, W. Kuttler, *On the reduction of urban particle concentration by vegetation – a review*, in “Meteorologische Zeitschrift”, XVII, 3, 2008, pp. 229-240; V. Silli, E. Salvatori, F. Manes, *Removal of airborne particulate matter by vegetation in an urban park in the city of Rome (Italy): an ecosystem services perspective*, in “Annali di Botanica”, V, 2015, pp. 69-78.

⌋ AA.VV., *Nature contact and human health: a research agenda*, in “Environmental Health Perspectives”, CXXV, 7, 2017.

Λ R. Mitchell, F. Popham, *Effect of exposure to natural environment on health inequalities: an observational population study*, in “The Lancet”, CCCLXXII, 9650, 2008, pp. 1655-1660.

⌋ AA.VV., *Ecosystem classification and mapping: a proposal for Italian Landscape*, in “Applied Vegetation Science”, III, 2, 2000, pp. 233-242.

⌋ F. Klijn, H.A.U. de Haes, *A hierarchical approach to ecosystems and its implications for ecological land classification*, in “Landscape Ecology”, 9, 1994, pp. 89-104.

✻ *La vegetazione d'Italia*, a cura di C. Blasi, Palombi editori, Roma 2010.

⌋ Op. ult. cit.

⌋ ARPAV - Osservatorio Regionale del Suolo, *Carta dei suoli del Veneto in scala 1:250.000*, Grafiche Vianello, Treviso 2005.

✻✻ L. Filesi, M.R. Lapenna, *La vegetazione potenziale* (con cartografia), in *Spazi Verdi da vivere (il verde fa bene alla salute)*, a cura di M.R. Vittadini, D. Bolla, A. Barp, Il prato, Padova 2015, pp. 219-255.

✻✻ S. Pignatti, H. Ellenbergh, S. Pietrosanti, *Ecograms for phytosociological tables based on Ellenberg's Zeigerwerte*, in “Annali di botanica”, LIV, 1996, pp. 5-14.

✻∞ E.P. Odum, *Fundamentals of ecology*, W.B. Saunders, Philadelphia 1953.

✻⌋ M.R. Vittadini, *Politiche e norme per il verde: non solo urbanistica*, in *Spazi Verdi da vivere (il verde fa bene alla salute)*, cit., pp. 60-61.

COLTIVARE LA NATURA IN CITTÀ

EMILIO BERTONCINI

165

COLTIVARE LA NATURA IN CITTÀ

UN'IDEA DI NATURA

Cosa è la natura? Come accade per molti altri temi, tendiamo a dare una risposta a questa domanda senza aver chiara la stessa definizione di natura o, addirittura, senza che sia possibile darne una univoca e stabile nel tempo. Probabilmente, lo stesso quesito posto ai miei figli e ai miei nonni avrebbe risposte molto diverse perché l'idea di natura e la stessa considerazione che se ne può avere sarebbero molto diverse nei due casi.

Una domanda simile non può certamente trovare risposta in un paragrafo. Tuttavia, al fine di sviluppare un ragionamento o, almeno, di proporre una rassegna di possibilità che consentano di coltivare la natura in città, corre l'obbligo di definire una cornice entro la quale collocare l'idea di natura. A questo scopo è possibile l'aiuto di due grandi pittori, Vincent Van Gogh e Paul Gauguin, messi in dialogo nel film "Van Gogh – Sulla soglia dell'eternità". Ecco le parole che Paul rivolge all'amico Vincent: "Senza i nostri occhi non esiste natura. E nessuno vede il mondo allo stesso modo".

Se le cose stanno così, la natura non esiste, è solo una nostra definizione e "la natura" nasce nel momento in cui il nostro sguardo si muove con quella definizione. Il punto è che ognuno di noi ha una propria idea, una propria definizione di natura e, allora, essa può essere tante cose diverse. Per chi, come chi scrive, lavora nel mondo educativo e didattico, cioè con bambini e ragazzi, c'è da chiedersi, per esempio, cosa sia secondo loro, come si possano mettere insieme definizioni diverse e cosa vedano i più piccoli, ancora non contaminati dalla distinzione tra "naturale" e "artificiale" che viene introdotta durante la scuola primaria.

La cornice di riferimento per quanto segue è, quindi, questa: la natura è un qualcosa di indeterminato, definito di volta in volta da ognuno di noi in relazione al tempo in cui vive, al *background* culturale che porta con sé e alle proprie esperienze di vita. Di più non serve per andare avanti nella lettura.

DA UN APPARENTE OSSIMORO UNA VIA PER IL FUTURO

DI UN PIANETA PROTESO VERSO LA CITTÀ

Franco Panzini scrive che Geddes, biologo, sociologo e urbanista scozzese, "vedeva negli scolari di più tenera età, educati alla consuetudine con la natura, i futuri creatori di una città trasformata dalla presenza del verde"^{*}. Se questa frase fosse riferita ad un pensiero dei nostri tempi, potrebbe essere così riformulata: "vedeva nei cittadini, educati alla consuetudine con la natura, i creatori di una città trasformata dalla presenza del verde". È sulla base di un pensiero del genere che nasce questo scritto.

È, però, ineludibile il fatto che la frase contenga un apparente ossimoro: i cittadini educati alla consuetudine con la natura. Infatti, per definizione la natura è antitesi della città che, invece, costituisce il più mirabile e ricorrente artificio proposto dall'essere umano. E i cittadini vivono in città e con essa hanno la massima consuetudine.

Come può essere risolto tale ossimoro? La soluzione potrebbe venire dall'idea di natura poco sopra esposta. Possiamo allora tralasciare l'ipotesi della consuetudine con una natura vista come assenza di azione umana, come luogo selvaggio e intatto, e aprirci a un'idea della medesima addomesticata quanto si vuole, purché possa essere posta al centro del concetto stesso di città. È evidente che una vigna o un orto sono tutt'altro che natura, ma possiamo ben pensare che, coltivati nel centro di una metropoli, siano portatori di un'idea di rapporto con la natura che può arricchire la città. Forse, lo saranno ancora di più se la vigna è condotta secondo i crismi dell'agricoltura biologica e se l'orto è sinergico o ispirato all'agricoltura rigenerativa, ma ciò che conta è che di un rapporto con la parte viva e vivente della natura si tratta e che, in definitiva, costituiscono modi per rendere complesso e biodiverso l'ecosistema urbano.

CITTADINI ATTORI DI NATURA

Quali azioni compiute dai cittadini, cioè da ognuno di noi, portano e sostengono la natura in città? Come si può essere attori dello spettacolo che essa sa offrire anche in ambito urbano? I modi sono molti e potremmo dilungarci in dissertazioni che spaziano dal filosofico al pratico, dal ruolo della politica a quello dell'educazione, dalla funzione svolta da chi amministra la città fino a quella di chi risparmia un papavero mentre rasa l'erba del prato. Tuttavia, questo paragrafo si concentra su alcuni esempi pratici e concreti, dei quali è nota la realizzabilità, anche quando si tratta di azioni dall'esito incerto e fragile.

Ecco che in molte città si verificano azioni di *guerrilla gardening*, cioè di giardinaggio civico sovversivo praticato in spazi sui quali non si ha il diritto di coltivare o, più semplicemente, non si dispone di un'autorizzazione piena dal punto di vista giuridico¹. Può trattarsi di terreni abbandonati, di aree produttive dismesse, di proprietà pubbliche cadute nell'incuria o non adeguatamente mantenute. La scala spazio-temporale e sociale di questa modalità di coltivare la città varia molto: può essere praticata da singoli che reagiscono per un breve periodo ad uno stato di incuria e abbandono di un piccolo spazio visibile nel quotidiano o essere frutto del lavoro di gruppi organizzati e ampi che condividono moti-

vazioni ambientaliste, sociali o politiche e reiterano azioni per lunghi periodi, fino a costruire un percorso che conduce il fenomeno sul piano della piena legalità, per esempio facendo nascere associazioni che ottengono in concessione gli spazi prima coltivati illegalmente. Questo tipo di azione nasce frequentemente al confine tra legale e illegale, in un'area grigia che può tratteggiarne una bontà etica bisognosa di trovare un adeguato inquadramento giuridico. Per esempio, in alcuni casi si tratta di vere e proprie azioni di cittadinanza attiva istituzionalizzate, ma non completamente imbrigliate nel quadro delle regolamentazioni vigenti. È questo il caso in cui intere scolaresche si recano in parchi pubblici a preparare e lanciare bombe di semi o a piantare bulbi. L'azione ha i sacri crismi del progetto scolastico, ma l'autorizzazione consiste in un semplice non diniego politico che lascia totale libertà di scelta circa luogo, modalità e tipologia di intervento.

Un caso molto particolare inquadrabile nella *guerrilla gardening* è l'esperienza del progetto *piante volanti*. Si tratta dell'idea di posizionare sui pali delle infrastrutture cittadine piccoli contenitori che ospitano una manciata di terriccio e piante resistenti alla siccità. Nella ricercatezza tecnica di queste microinstallazioni botaniche urbane, ci sono anche la semplicità e accessibilità di un gesto ripetibile milioni di volte ovunque, un gesto capace di portare natura, sollecitazioni allo sguardo, fioriture, polline e semi laddove davvero sembra che niente possa crescere.

Con altrettanta semplicità, molti cittadini si dedicano alla semina e alla messa a dimora di alberi. Ben prima che vertici internazionali come il G20 di Roma e la COP26 di Glasgow dichiarassero obiettivi ambiziosi di piantagione di miliardi di alberi per contrastare il cambiamento climatico, numerose iniziative organizzate tanto da singoli quanto da associazioni sono già andate in questa direzione. Tra le altre, dal 2018 lo stesso autore di questo capitolo ha personalmente coinvolto numerose scuole, famiglie, associazioni e servizi educativi in un'iniziativa denominata "Semina un albero con Emilio"². Essa si ripete ogni anno il 21 di novembre, Giornata nazionale dell'albero, e invita a seminare alberi utilizzando semi raccolti in bosco o derivanti dalla frutta che mangiamo. I semi sono posti in un po' di terriccio all'interno di contenitori di recupero e le azioni individuali o di gruppo sono rese *social* attraverso la pubblicazione in un evento creato su *Facebook*, così da sensibilizzare più persone possibile. Poiché hanno ormai raggiunto un buon grado di crescita, nel 2023 sarà svolto per la prima volta un evento analogo, ma in cui è prevista la piantumazione degli alberelli. In questo caso, è stata scelta la data del 3 di marzo, Giornata mondiale della natura. Azioni di questo tipo hanno la forza dei grandi numeri (in fondo, di singoli cittadini

al mondo ce ne sono quasi otto miliardi), ma richiedono accortezza e competenza: un albero appartenente a una specie aliena invasiva potrebbe costituire, infatti, una grave minaccia per gli ecosistemi locali. È, così, importante operare nel rispetto di *vademecum* che indirizzano tanto nella scelta delle specie quanto nelle modalità di messa a dimora, condizione che trasforma lo slancio emotivo in vera e propria consapevolezza del proprio ruolo sul pianeta.

LA NATURA DI COMUNITÀ

La forza dei grandi numeri e della competenza è quella che può sostenere le iniziative di comunità. Queste richiedono una potente sinergia tra la comunità intesa come gruppi informali e formali di persone che vivono in determinati luoghi e le istituzioni che essa utilizza per gestire la vita collettiva. Il livello di impegno, di competenza e gli orizzonti spazio-temporali e sociali delle iniziative di comunità si collocano, infatti, su una scala ben superiore rispetto a quelle dei singoli.

Settori di verde urbano cittadino e terreni privati possono ospitare complessi arborei e arbustivi riferibili all'idea di *food forest*, cioè coltivazioni urbane a bassa intensità che si ispirano al concetto di foresta e sono finalizzate alla produzione prevalente di cibo e altri prodotti utilizzabili dagli esseri umani e dagli animali che vivono nell'ecosistema urbano. Si tratta, a tutti gli effetti, di coltivazioni multifunzionali composte da alberi da frutto e da legno, piante medicinali e officinali, arbusti che producono bacche e molto altro, incluse eventuali coltivazioni di ortaggi, e che sono gestite in sinergia con le piante e gli animali che vivono spontaneamente *in loco*. La gestione dei primi anni richiede cura e coinvolgimento che spesso solo una comunità organizzata e basata su un volontariato motivato riesce a dare.

Quando le superfici coinvolte crescono, viene abbandonata l'utilità alimentare e la funzione prevalente diviene ecosistemica, si parla di *boschi urbani*. La nozione di bosco sotto il profilo sia scientifico sia giuridico è complessa e ancor di più lo è il concetto di bosco urbano^L. Tuttavia, ai fini della presente dissertazione, possiamo limitarci a considerare bosco urbano tutto ciò che in contesto cittadino assume fisionomia, funzione e intenzione propria del bosco. Ciò che è interessante, secondo lo scrivente, è la dinamica di comunità che sottintende alla sua nascita e definizione. In particolare, sono due le dinamiche più meritevoli di attenzione. La prima è quella connessa a fenomeni di abbandono di alcune porzioni di territorio urbano e, soprattutto, periurbano in cui forme di copertura forestale si insediano spontaneamente. Transitoriamente letti come luoghi incolti e percepiti con la

negatività dell'abbandono e dei fenomeni di degrado, dopo alcuni anni possono assumere la fisionomia del bosco inducendo la comunità locale a modificare la propria percezione in direzione positiva. Quando ciò accade, la sensibilità dei residenti prima e la presa in carico a livello politico e istituzionale poi costituiscono parte integrante del percorso che può condurre alla loro definizione come bosco urbano con tutte le misure di tutela e valorizzazione che la comunità ritiene utili. Un percorso assai diverso, ma da guardare con attenzione e da sostenere, è quello in cui si decide di far nascere boschi urbani su superfici prima destinate ad altro o prive di una funzione pubblica definita. In questo caso, la fretta che caratterizza il vivere urbano moderno induce generalmente a piantumazioni che intendono abbreviare i tempi in cui il bosco potrà essere percepito e fruito. Ben più raro è, invece, il caso in cui si favoriscono fenomeni di spontaneo imboschimento analoghi a quelli segnalati in precedenza. In anni recenti molte aziende hanno iniziato a sostenere la nascita di boschi urbani quali misure di compensazione volte ad ottenere la cosiddetta neutralità carbonica. Questo fenomeno è capace di mettere insieme dinamiche diverse, quali le intenzioni delle comunità e degli operatori economici privati, ma richiede di essere guidato stando attenti a non cadere in operazioni di mero *green washing* che potrebbero far coesistere la bontà di una forestazione urbana con azioni ambientalmente aggressive svolte in altri luoghi del pianeta.

Gli spazi periurbani e, talora, urbani sono poi luogo di contatto tra le dinamiche sociali, culturali e produttive di città e campagna. L'*agricoltura urbana e periurbana*^E, cioè quella praticata all'interno e intorno alla città, porta piante, animali e altri organismi viventi, nonché pratiche di contatto con la natura tipiche dei contesti rurali all'interno e al contorno delle aree urbanizzate. In questo modo diviene un ambito privilegiato per lo sviluppo di forme di agricoltura sociale e civica, inclusa la *community supported agriculture*, cioè un'agricoltura in cui l'azienda agricola è supportata da consumatori locali attraverso l'acquisto anticipato della produzione^F. Questa è decisa mediante processi partecipativi che coinvolgono i cittadini sostenitori. Questo modello, pur nella variabilità delle sue declinazioni, costituisce forse la massima espressione della relazione tra comunità cittadina e agricoltura, cosicché i cittadini possono divenire gli ispiratori della mission agro-ambientale delle aziende e soggetti attivi nelle scelte imprenditoriali mediante condivisione del rischio. Nel prossimo futuro sarà molto interessante capire come queste dinamiche potranno coniugarsi con forme di agricoltura urbana riferibili al cosiddetto *ZFarming*, cioè all'idea di coltivare su e in edifici urbani senza occupare nuovi spazi^G. Non è da trascurare il ruolo di

strumento di gestione, presidio e difesa del suolo e del territorio costituito da queste forme di agricoltura e la loro natura di incubatore di nuovi paesaggi urbani capaci di riportare forme necessariamente addomesticate di natura fin dentro la città.

Nel più ampio fenomeno dell'agricoltura urbana e peri-urbana, non senza una brusca frenata dovuta alla pandemia di Covid-19, recentemente è cresciuto anche nel nostro Paese il fenomeno degli *orti urbani*¹. Tralasciando quelli gestiti a livello individuale, sia in spazi di proprietà esclusiva sia in aree condominiali, alcune tipologie sembrano particolarmente interessanti come forme e modi per introdurre, gestire, modificare la natura presente in contesto urbano e non solo².

Gli *orti sociali* sono forse la prima tipologia introdotta nelle nostre città. Allestiti dai Comuni e da altre istituzioni pubbliche, sono vere e proprie aree ortive divise in orticelli affidati in concessione a privati cittadini, associazioni, scuole e altre organizzazioni individuate e selezionate attraverso appositi bandi. Tra le altre funzioni che assolvono, particolarmente interessante è quella di luogo di trasmissione intergenerazionale e interculturale dei saperi connessi al rapporto uomo-natura, soprattutto ove le utenze sono variegiate, per esempio composte da anziani e famiglie con nuclei o persone originarie di altri Paesi.

Gli *orti con finalità terapeutiche*, oltre a declinare il coltivare in attività di orto-terapia, terapia occupazionale o volta al superamento della barriera paziente-personale sanitario³, costituiscono un'occasione per recuperare o costruire competenze relazionali mediate dalla natura in fasi difficili della vita, spesso portando stabilmente l'idea di coltivare o di costruire un nuovo rapporto con i viventi nell'esistenza delle persone.

Gli *orti civici*, cioè che nascono e crescono in spazi urbani di proprietà pubblica per opera di gruppi di cittadini che conducono forme di coltivazione condivisa e aperta a tutta la cittadinanza, e gli *orti conviviali*, talora ricadenti anche in spazi privati o con accesso regolamentato, sono spesso luoghi di ispirazione, sperimentazione e condivisione di idee volte a modificare tanto il rapporto con la natura, talora offrendo soluzioni replicabili in vari ambiti cittadini, dal balcone privato allo spazio condominiale e ai luoghi dell'educazione e istruzione, quanto di primo contatto e approfondimento di tematiche connesse a fenomeni come la già citata *community supported agriculture* di cui possono essere veri e propri incubatori. Assumono la veste di veri e propri *orti di riconquista* quando nascono come strumento di riappropriazione di spazi urbani caduti in condizioni di degrado o soggetti a speculazione edilizia. In questi casi, frequentemente la rivendicazione di funzioni del territorio e forme del paesaggio maggior-

mente identitarie passa attraverso la coltivazione, talora abusiva e con occupazione non autorizzata, di proprietà private o pubbliche attuando forme di "protesta di proposta" contro ipotesi di sviluppo del territorio urbano avulse dal sentire comune. Dal punto di vista concettuale questo appare coerente con i principi della Convenzione europea del paesaggio.

All'interno del più ampio novero degli *orti urbani didattici*, di particolare significato appare la categoria degli *orti scolastici*⁴. Si tratta di orti presenti negli spazi delle scuole che, abbandonata la veste di laboratorio di apprendimento delle pratiche agricole, negli ultimi anni hanno supportato progetti di orticoltura didattica a scuola in cui si mantiene la centralità di quest'ultima e dei suoi fabbisogni. L'orto, anche per adattarsi alle condizioni di contesto, è così declinato in forme e fisionomie nuove e diverse da quelle tradizionali e trasformato in vero e proprio laboratorio a cielo aperto in cui gli apprendimenti di varie aree disciplinari e le esigenze educative dei vari ordini scolastici si intrecciano dando luogo a nuovi modi di fare scuola. L'orto scolastico consente, in una società sempre più frenetica e disattenta, di portare all'attenzione degli adulti e dei decisori di domani i ritmi lenti del mondo biologico, di lavorare sul concetto di cura e di importanza della stessa nelle relazioni tra viventi, nonché di tentare di sanare la frattura tra il momento della produzione e quello del consumo del cibo. L'orto diviene così spazio di elezione per imparare di nuovo a sporcarsi le mani e per incontrare la fauna locale, magari nella forma assai poco spettacolare dell'incontro con lumache e lombrichi, e fornisce elementi pratici e concettuali per introdurre e mantenere forme di natura all'interno della città e dei luoghi in cui vivono gli umani.

COLTIVARE NATURA È UN CANTIERE DI PENSIERO PER IL FUTURO DEL PIANETA?

La relazione tra città e campagna, tra pratiche urbane e agricoltura, si pone probabilmente come sfida per il futuro dell'umanità. I contesti che derivano dall'idea di coltivare natura in città offrono alla comunità urbana la possibilità di esprimere una propria idea di relazione con la natura, di benessere socio-economico e, in definitiva, di futuro che può porsi in dialogo con quella del mondo rurale e produttivo. Contesti come gli orti urbani possono, cioè, essere un luogo nel quale le istanze di soggetti spesso separati e posti in dialogo attraverso l'intermediazione di terzi trovano un terreno fertile per il confronto e la ricerca di percorsi evolutivi. Possono, quindi, essere veri e propri cantieri di co-progettazione di una nuova relazione che tenga conto tanto di aspetti validi su una scala globale quanto di questioni rilevanti sul piano locale.

Ciò assume particolare importanza in questo momento storico caratterizzato da una forte crisi collegata alla pandemia da Covid-19 e da nuove instabilità geopolitiche, ma anche da un possibile nuovo sguardo sui processi di globalizzazione e, soprattutto, dalla necessità ormai dichiarata nelle sedi istituzionali più elevate, quali i vertici G20 e COP, di intervenire per mitigare gli effetti del cambiamento climatico. Orti e boschi urbani, *food forest* e altri contesti simili potrebbero essere i luoghi più periferici e vicini alla popolazione del pianeta in cui avviare la discussione e le prime azioni concrete su scala locale di un cambiamento epocale.

Una delle “piante volanti” distribuite nella città di Milano.



L'Orto del Giardino della Lumaca di Pietrasanta (LU) tra il 2013 e il 2020 è stato un esempio di orto civico.



✿ F. Panzini, *Coltivare la città. Storia sociale degli orti urbani del XX secolo*, Derive e approdi, Roma 2021.

∞ Le restrizioni alle libertà collettive e personali dovute alla pandemia di Covid-19 hanno messo in crisi numerose esperienze, a dimostrazione dell'importanza dell'agire quotidiano quale materia prima delle medesime.

⇓ E. Bertoncini, *Orticoltura (eroica) urbana*, MdS Editore, Pisa 2014.

^ www.seminaunalberoconemilio.it

└ AA.VV., *La foresta urbana per la città sostenibile. Verso un inventario italiano dei boschi urbani e periurbani*, in AA.VV., *Proceedings of the second international congress of silviculture*, Firenze 2014.

└ E. Bertoncini, *Agricoltura urbana e periurbana: gli orti urbani*, in *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, a cura di N. Ferrucci, Editoriale scientifica, Napoli 2022.

* AA.VV., *Overview of Community Supported Agriculture in Europe*, European CSA Research Group, 2016, in <https://orgprints.org/id/eprint/30310/>.

|| AA.VV., *Farming in and on urban buildings: present practice and specific novelties of Zero-Acreage Farming (Zfarming)*, in "Renewable Agriculture and Food Systems", 30, 2015, pp. 43-54.

└ E. Panzini, op. cit.

✿ Y E. Bertoncini, *Lezioni dalla natura (orti didattici e scolastici in ambito urbano)*, in *ACER-Parchi, verde attrezzato, recupero ambientale*, in "Il Verde Editoriale", XXXIII, 3, 2017.

✿✿ C. Righetto, *Il giardino che accoglie-manuale di orticoltura terapeutica*, El Squero, Venezia 2019.

✿∞ E. Bertoncini, *L'orto delle meraviglie*, MdS Editore, Pisa 2015.

Nella stessa collana



Sara Marini (a cura di), *Nella selva. XII tesi*, 2021.



Sara Marini, Vincenzo Moschetti (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, 2021.



Alberto Bertagna, Massimiliano Giberti (a cura di), *Selve in città*, 2022.



Sara Marini, Vincenzo Moschetti (a cura di), *Isolario Venezia Sylva*, 2022.



Jacopo Leveratto, Alessandro Rocca (a cura di), *Erbario. Una guida del selvatico a Milano*, 2022.



Fulvio Cortese, Giuseppe Piperata (a cura di), *Istituzioni selvagge?*, 2022.



Sara Marini (a cura di), *Sopra un bosco di chiodi*, 2023.



Egidio Cutillo (a cura di), *Bestiario. Nature e proprietà di progetti reali e immaginari*, 2023.



Andrea Pastorello (a cura di), *Selvario. Guida alle parole della selva*, 2023.