

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 autodefinizione – 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.