

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.