

# 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 sovranazionale<sup>1</sup>.

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 2022<sup>2</sup> 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'inquinamento<sup>3</sup> o le "bolle di calore"<sup>4</sup>, 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 <sup>L</sup> o specificamente per le politiche delle città <sup>E</sup>, 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 <sup>†</sup>, 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 <sup>‡</sup>.

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 2018<sup>1</sup>.

Le indicazioni che emergono dalle norme e dai documenti di cui sopra<sup>2</sup> 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 dieci<sup>3</sup>.

#### 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 2019<sup>¶ 2</sup>, 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 attuativo<sup>¶ 3</sup> 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 locali<sup>¶ 4</sup>.

## 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 volte<sup>¶ 5</sup>, 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 autonomie<sup>¶ 6</sup>, 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'amministrazione<sup>11</sup>. Di nuovo, tuttavia, si tratta di una normativa largamente disattesa<sup>12</sup>.

#### 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 ferroviarie<sup>13</sup>, stradali<sup>14</sup>, idrauliche<sup>15</sup>, 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'area<sup>16</sup>.

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 Comuni<sup>17</sup>.

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 regionali<sup>18</sup>, a pena di determinare situazioni *border line* se non del tutto illegittime<sup>19</sup>.

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](http://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 convezionamento 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".