

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,¹⁸

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.¹⁹

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 inselvaticamento 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.