

Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione

VALENTINA GIOMI

SOMMARIO: 1. Il concetto giuridico di verde urbanistico: dal limite al valore. – 2. Pluralità dell'oggetto e unicità della funzione: le diverse immagini giuridiche del verde a rilievo urbanistico. – 2.1 (segue) il verde e la campagna: il verde agricolo. – 2.2 Il verde e la città: il verde urbano. – 3. Il verde pubblico come rete infrastrutturale, dalla governance agli strumenti. – 4. Dalla rete del verde alla strategia complessa: il verde pubblico come obiettivo delle altre politiche pubbliche. – 5. Il valore giuridico del verde urbano e la nascita di un paradigma.

1. Il concetto giuridico di verde urbanistico: dal limite al valore

Con l'espressione 'verde pubblico urbano' si è soliti riferirci al rapporto fra vegetazione e città¹ e, più esattamente, alla relazione intercorrente, nell'ambito di un'area urbana, fra lo spazio a vocazione naturalistico-ambientale e lo spazio a vocazione edilizio-edificatoria ed a ciò che tale relazione rappresenta².

¹ Per una approfondita analisi sui termini impiegati e sulla portata funzionale di tale rapporto, anche in un'ottica idonea a stimolare le responsabilità individuali nella costruzione di percorsi giuridici di sostenibilità ambientale che orientino lo sviluppo delle politiche pubbliche future, F. FERRINI, L. DEL VECCHIO, *La terra salvata dagli alberi*, Roma, 2020.

² La genericità impiegata per inquadrare il concetto di verde pubblico urbano è voluta: essa racchiude l'idea, qui fatta propria, che solo l'ampiezza delle maglie regolatorie consenta una migliore funzionalizzazione del ruolo del verde urbano, rendendo possibile una sua lettura in termini valoriali.

La costante presenza, nell'insieme delle componenti urbanistiche, del verde, variamente dislocato, diversamente declinato ma comunque sempre integrato all'interno di qualsiasi realtà urbana (ed urbanizzata), sollecita una riflessione sulla modalità di approccio che verso di esso ha il diritto.

Si precisa che, a fronte della più scontata formula 'verde pubblico urbano', qui riservata ai casi in cui le zone vegetative sono divenute oggetto di rilievo giuridico e, quindi, su un piano più generale, di interessamento e regolamentazione da parte di pubblici poteri, si è deciso di affiancare nel testo la formula 'verde urbanistico', per isolare, in un rapporto di genere a specie, la peculiare attenzione al verde 'a vocazionalità insediativa'³ dedicata dal diritto urbanistico e dagli strumenti di esso propri.

Appare fin da subito difficile ipotizzare una lettura giuridica in termini univoci di un fenomeno urbanistico che solo all'apparenza si presenta omogeneo, dotato di carattere statico e assistito da una connotazione negativa.

Quando, più in generale, il diritto si approccia all'elemento del 'verde urbanistico' occorre in prima analisi tenere conto di almeno tre aspetti: due possono considerarsi invarianti formali di diverso tenore (negativo e positivo), sebbene fra loro interconnessi e non reciprocamente elidenti; l'altro può essere ritenuto una variabile estrinseca all'apparenza distinta dagli altri due profili.

Fra gli aspetti invarianti rientrano tanto la mancanza di una definizione legale univoca e circostanziata di verde pubblico e verde urbano⁴, che si traduce nell'assenza di una tipicizzazione *ex ante* degli specifici caratteri della porzione di tessuto urbano riservata a verde (invariante negativa);

³ Tale espressione è ripresa da E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1, 2021, pp. 3 e ss., qui p. 11, che la utilizza con finalità distintiva per isolare i casi in cui il verde sia destinato ad uso pubblico o privato in contesti insediativi integrati, dagli spazi verdi estranei a logiche di edificabilità.

⁴ Ciò è lamentato anche in dottrina, vedi, se vuoi V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in *Giustamm.it*, 8, 2016, p. 10 e ss. e più di recente G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2018, p. 39 e ss., e, a più riprese, dal Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico (su cui vedi *infra*).

quanto l'acquisizione *ex post* di una intrinseca connotazione restrittiva che assiste l'elemento urbanistico del verde urbano (invariante positiva).

In relazione al primo profilo domina, allo stato attuale, il permanere dell'impossibilità di costruire il verde pubblico in termini di categoria giuridica positiva diversa dal vincolo urbanistico di inedificabilità⁵, stante l'assenza di una generale definizione che contenga aspetti giuridici ulteriori rispetto alla componente restrittiva⁶.

⁵ Al riguardo la dottrina ha avuto modo di rilevare come l'assenza di previsioni normative volte a formalizzare le differenti accezioni giuridiche del "verde" e la conseguente identificazione automatica del medesimo con il concetto di vincolo urbanistico, ha impedito di cogliere la differente natura del medesimo allorquando esso non rappresenti una limitazione della facoltà di edificare, bensì definisca la portata della capacità espansiva di un'area: il caso più evidente è quello del "verde agricolo" rientrante nella zona E ai sensi del d.m. n. 1444 del 1968 (recante Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967) e "frutto della potestà pianificatoria generale che non preclude al proprietario né l'utilizzabilità del bene come fondo agricolo, né lo sfruttamento edificatorio" nei limiti della sua funzionalità, così G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2015, p. 114.

⁶ Al riguardo sia sufficiente rammentare come il principale fondamento normativo a carattere generale della zona di verde pubblico continui ad essere l'art. 2 del d. m. 1444 del 1968, il quale, in ossequio alla logica della zonizzazione e del rispetto degli standard urbanistici di natura quantitativa, identifica nella zona F un obbligo per il pianificatore comunale di riservare una determinata percentuale di spazio territoriale ad attrezzature ed impianti di interesse generale, fra cui rientra il verde pubblico; l'ingresso del verde pubblico nel quadro regolatorio mira quindi a qualificare il verde pubblico dei centri urbanizzati in termini di spazio incompressibile, garantito dal rispetto del rapporto fra quantità massime di aree edificabili e spazi minimi da riservare ad area verde: ciò a chiaro segno che la prima idea giuridica del verde in ambito urbanistico viene a definirsi a seguito dell'ingresso della zonizzazione e della standardizzazione, finendo per modellarsi sulla logica "ordinale" di questi ultimi; sull'articolazione in generale delle funzioni urbanistiche si veda P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, mentre, in particolare, sulla funzione ordinale di disciplina sostanziale propria degli standard, cui si riconosce il ruolo di "predeterminare alcuni contenuti della pianificazione urbanistica" così da "orientare la discrezionalità del soggetto pubblico competente alla diretta conformazione del territorio", vedi P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2017, p. 89 e ss. Tali Autori, proprio con riferimento alla cosiddetta zona F, nella quale per legge rientra il verde pubblico, si precisa che essa è guidata da un criterio funzionale legato

In conseguenza di una definizione che non definisce, si fa strada il secondo profilo in ragione del quale il verde pubblico è sempre emerso nella sua dimensione negativa⁷.

Esso, a ben vedere, è stato da sempre percepito come un limite alla capacità espansiva degli spazi territoriali di un'area urbana, come il fattore compressivo della naturale propensione edificatoria del diritto di proprietà oppure, in differente prospettiva, come elemento di riequilibrio dell'indice edificatorio di quest'ultima e di conseguente alleggerimento del carico urbanistico generato sul territorio da ciascuna categoria insediativa⁸.

Costituisce infine un fattore variabile a matrice estrinseca il dato formale con cui il pianificatore urbanistico, sfruttando l'elasticità terminologica della locuzione, declina il verde urbanistico all'interno dei differenti strumenti regolatori di un progetto urbano di suolo⁹.

I tre fattori menzionati si combinano fra loro prendendo le mosse proprio dall'aspetto da ultimo evidenziato.

Per questo la questione della diversità terminologica non può dunque essere ridotta a mera operazione descrittiva di quanto emerge "a prima lettura"¹⁰.

alla destinazione e che, al contempo riveste il ruolo di "categoria" e "standard", così P. URBANI; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 94.

⁷ Come è stato al riguardo evidenziato in più occasioni dal Comitato per il verde pubblico nelle relazioni annuali al Parlamento, ciò risiede l'origine del blocco culturale che ha impedito una concettualizzazione del verde differente dal parametro dimensionale impiegato a fini urbanistici.

⁸ Sul concetto di "carico urbanistico" nell'accezione di "impatto negativo" qui fatta propria, vedi P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., qui p. 92 e ss.

⁹ L'espressione impiegata è mutuata da B. SECCHI, *Progetto di suolo*, in *Casabella*, n. 520-521, 1986, p.19-23, spec. 20 e ss., dove si lamenta la progressiva perdita del carattere essenziale della progettualità urbanistica ed architettonica in conseguenza della perdita di centralità del reale valore del suolo inteso come il frutto di processi antropici che ne connotano struttura e funzione; tale questione torna oggi primaria con riguardo alla tematica del verde pubblico in un momento in cui il cambiamento climatico e le esigenze di sostenibilità ambientale invitano ad abbandonare la concezione mercantilistica del suolo urbano per virare verso una lettura del suolo come infrastruttura ambientale che sostiene l'insediato urbano, nella componente sia costruita che inedita, in termini vedi R. PAVIA, *Suolo e progetto urbano: una nuova prospettiva*, in *Eco Web Town*, n°15 - Vol. I/2017, p. 54.

¹⁰ Tale conclusione coincide con quanto già rilevato da G. PAGLIARI, *Corso di diritto*

Ciò non risolverebbe il dubbio – di fatto inverato – che dietro la differenziazione formale delle diverse formulazioni del verde urbanistico si celi una capacità sostanziale atta a completare ciò che il legislatore non ha mai definito.

La prospettiva giuridica sollecita di frequente un'analisi del termine di volta in volta utilizzato dal regolatore, al fine di meglio risalire al concetto di cui il medesimo diviene espressione.

E ciò diviene particolarmente necessario nel caso del verde urbanistico, la cui stessa concettualizzazione è il frutto di una operazione giuridica manipolativa a contenuto interpretativo-additivo¹¹.

Essa prende avvio dal riconoscimento, in capo all'area verde, di un vincolo giuridico generante una inedificabilità¹², apposto dal pianificatore pubblico¹³ con funzione di razionalizzazione e di riequilibrio territoriale di porzioni di territorio urbano inserite nelle diverse aree omogenee previste dalla zonizzazione¹⁴.

urbanistico, cit., p. 118, che precisava come l'importanza del chiarimento concettuale rispondesse all'esigenza di completezza espositiva.

¹¹ La categoria impiegata è mutuata, con i dovuti adeguamenti imposti dalla mancanza della stessa di un ruolo prioritario in capo alla Corte costituzionale, dallo schema classificatorio delle tipologie di pronunce adottabili dalla Consulta, su cui si veda da ultimo D. DIACO (a cura di), *Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina*, in *Tecniche decisorie e tipologie di decisioni della Corte costituzionale*, Quad. proc. serv. Studi, Roma, 2016.

¹² Si precisa da subito che la controversa questione della natura dei vincoli a verde e sarà trattata infra e limitatamente agli aspetti rilevanti per la prospettiva di analisi prescelta; il citato riferimento alla inedificabilità è quindi da intendersi come avente portata generica e aspecifica, volta ad indicare un generale limite alla vocazione espansiva del diritto di proprietà. Riservando al par. 2 l'esame degli effetti connessi alla diversa natura dei vari vincoli associati alla destinazione urbanistica a verde, qui si precisa soltanto che la graduazione della inedificabilità che assiste ciascuna tipologia di vincolo a verde si riflette sulla differente classificazione del vincolo medesimo, definendone il contenuto.

¹³ Per un inquadramento generale dei poteri pubblici in ambito urbanistico con particolare attenzione al potere pianificatorio e di gestione conformativa del territorio vedi almeno G. TORREGROSSA, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966; A. PREDIERI, M. BARTOLI, *Piano regolatore*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte speciale*, IV, Milano, 2003, p. 3335; più di recente, v. P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio della pianificazione*, Napoli, 2003.

¹⁴ Per un approfondimento specifico sul ruolo della articolazione territoriale in zone omogenee funzionali e sul rapporto fra esse e gli edifici realizzabili vedi M.

Sullo sfondo dell'idea originaria che la zonizzazione, in quanto tecnica di pianificazione urbanistica del territorio comunale¹⁵ operante per mezzo di previsioni di destinazione e di disciplina di zona¹⁶, proceda seguendo la logica del risultato atteso dalla predeterminazione delle singole funzioni assegnate ad un certo ambito spaziale¹⁷, al verde urbanistico è riconosciuto un uso allineato allo scopo di ripristinare la proporzione fra oneri e vantaggi della scelta pianificatoria di sfruttamento edilizio delle proprietà¹⁸.

Lo spazio connotato a verde urbanistico acquista pertanto la doppia caratteristica di costituire l'oggetto di una specifica zona omogenea iden-

MIGLIORANZA, *Le funzioni delle zone e degli edifici: individuazione e conseguenze*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 6, p. 245.

¹⁵ Sulla zonizzazione, limitandosi ad un inquadramento giuridico a carattere generale, vedi senza esaustività, G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, p. 66 e ss.; vedi inoltre L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966 e M. A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 654. Esula dalla prospettiva prescelta l'approfondimento condotto sulla tecnica urbanistica dello *zoning*, generalmente indagato da discipline non giuridiche.

¹⁶ Sulla distinzione fra zonizzazione funzionale e zonizzazione strutturale e sul rapporto fra esse intercorrente vedi P. URBANI; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., p. 110 e ss., che ben chiarisce come la determinazione degli indici e dei parametri dell'attività costrittiva (z. strutturale) segua necessariamente la precedente fissazione della tipologia degli usi prospettabili in linea con la funzione assegnata ad un spazio di territorio (z. funzionale).

¹⁷ In tali termini vedi P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2010, p. 22 e ss., dove si mette in luce come la logica della zonizzazione risieda nella lettura razionale e proporzionata del territorio da regolare, avendo cura di privilegiare l'equilibrio e l'armonia dell'intero assetto spaziale oggetto d'intervento conformativo, in modo tale da imporre previsioni "flessibili che consentano di adeguare il progetto alle esigenze del tempo in cui verrà effettivamente realizzato".

¹⁸ Sullo sfondo di una generale cornice giurisprudenziale volta a ribadire, in modo univoco e consolidato, che "le scelte urbanistiche circa la disciplina del territorio costituiscono espressione del più ampio potere discrezionale dell'amministrazione; di conseguenza, esse possono formare oggetto di sindacato giurisdizionale nei soli casi di abnormità ovvero di palese travisamento dei fatti", Cons. St., IV, 7 febbraio 2023, n. 1317 (che, a far data dalla storica pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 22 dicembre 1999, n. 24, conferma, fra le molte e più recenti, Cons. St., IV, 23 gennaio 2023, n. 21; Cons. St., IV, 22 settembre 2022, n. 7977; nonché, *ex multis*, Cons. St., sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6483; 28 giugno 2018, n. 3987).

tificata sulla base di un criterio funzionale¹⁹ e, contemporaneamente, di rilevare come autonomo standard urbanistico²⁰.

Lo sforzo esegetico è qui strumentale sia a mettere ordine fra le varie accezioni di “verde urbanistico” diffuse nella prassi pianificatoria, sia a far emergere la componente dinamica della funzione del verde in termini di valore sociale, oggi progressivamente predominante anche nei contesti sovranazionali posti all’origine di molte politiche urbanistiche nazionali²¹.

È per tale ragione che riconoscere al verde urbanistico una intrinseca *vis propulsiva* a contenuto attivo, consente al medesimo di acquisire una portata positiva che ne amplia la funzione e ne rende possibile un adattamento alle nuove esigenze dei territori urbani ed alle nuove modalità di regolamentazione urbanistica²².

È quindi attraverso una rilettura del verde urbanistico in termini dinamici e di vantaggio che si giunge a definirlo quale elemento urbanistico a carattere positivo, dotato di una certa autonomia rispetto alla funzione strumentale di compensazione del carico edificatorio.

Detto passaggio, in linea con l’evoluzione in senso qualitativo delle politiche urbanistico-pianificatorio dei contesti urbani²³, contribuisce ad

¹⁹ Ai sensi dell’art. 2 d. m. n. 1444 del 1968.

²⁰ Ai sensi dell’art. 3-4-5 del d. m. n. 1444 del 1968.

²¹ Sui documenti internazionali vedi infra par. 3; ma qui vedi anche le spinte che provengono dalle sfide europee per sollecitare lo sviluppo e la trasformazione delle città nella direzione del verde, avviando importanti competizioni premiate con incentivi economici di rilievo, fra cui *European Green Capital* e *Green Leaf Awards*.

²² Il riferimento è, qui, al superamento della pianificazione mediante zonizzazione e standard urbanistici; all’urbanistica post vincolistica sono dedicati molti dei più recenti studi della dottrina, fra cui, senza esaustività, vedi almeno M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000; E. BOSCOLO, *Dalla zonizzazione alla perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, p. 41 ed Id., *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare la intrinseca discriminatorietà della zonizzazione tra applicazioni pratiche ed innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in E. FERRARI (a cura di), *Atti del III Convegno nazionale dell’AIDU*, Genova, 1999, p. 17; F. FORTE, *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Napoli, 2000; P. URBANI, *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, p. 589; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005.

²³ Interessanti riflessioni sul tema erano già contenute in P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007, spec. cap. V-VI-VII.

una trasformazione dell'originario carattere del verde urbanistico, 'svincolandolo' dalla rigida logica degli standards²⁴.

L'idea che il verde urbanistico possa identificarsi nel peso imposto alla forza espansiva della proprietà, costretta da un limite esterno che trae origine dalla discrezionalità del pianificatore²⁵, cede progressivamente il passo all'impostazione del verde urbanistico come un fattore di accelerazione nella costruzione di sistemi urbani sostenibili e rispettosi degli ecosistemi in cui convivono multi-benessere umano e biodiversità²⁶.

Si passa, quindi, dall'idea di verde come limite imposto allo sviluppo del contesto urbano facendo leva sulla mera esistenza dell'oggetto, all'idea di verde come valore acquisito dall'area urbana per mezzo della naturale essenza dell'oggetto²⁷.

²⁴ Sulla impostazione rigida e sulla configurazione formale degli standards vedi L. FALCO, *I nuovi standards urbanistici*, Roma, 1987; p. 48. M.E. SCHINAIA, *Gli standards urbanistici nella legge 765*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1, 1969, p. 195.

²⁵ Sull'ampiezza della discrezionalità pianificatoria dell'amministrazione e sul grado di incisione sopportabile dal diritto di proprietà, vedi, in generale, M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 629; e, con specifica attenzione al profilo messo in luce, P. URBANI, *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2007, p. 471.

²⁶ La logica da seguire è quella che ha ispirato i sistemi di azione NbS (*nature-based solutions*, il cui termine fu elaborato per la prima volta nel 2000 dall'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura-IUCN), ormai fatti propri anche sul piano europeo fin dal 2015, data in cui, all'esito di una ricerca volta a studiare le migliori strategie di resilienza delle città, la Commissione europea ha varato un programma di interventi "basati sulla natura" associati a numerose politiche dell'UE; al centro delle politiche di NBS applicate nell'ambito del contesto urbano sta proprio l'aumento, il miglioramento e la valorizzazione di aree verdi, al fine di generare una serie di benefici e servizi ecosistemici in grado di migliorare la qualità della vita, ridurre gli effetti delle crisi climatiche e preservare le biodiversità anche nell'ambiente urbano, su cui di recente vedi C. ADAMS, N. FRANTZESKAKI, M. MOGLIA, *Mainstreaming nature-based solutions in cities*, in *A systematic literature review and a proposal for facilitating urban transitions*, *Land Use Policy*, 2023, p. 130.

²⁷ A tale conclusione giunge anche E. COPPOLA, *Urbanistica e verde: dal concetto di standard al Piano del verde*, in A. CLADI DE SAINT MIHIEL, (a cura di), *La valorizzazione dei parchi urbani*, Napoli, 2011, p. 194, la cui analisi muove dalla diversa prospettiva di indagare la migliore strategia di sfruttamento del verde pubblico in relazione alla biodiversità urbana in cui è chiamato ad operare; in quest'ottica è stata messa in luce la inadeguatezza di procedere secondo la rigida logica quantitativa dello standard

Per questo tramite si giunge a valorizzare la portata giuridica delle singole espressioni utilizzate per identificare l'area verde nella realtà urbana e, al contempo, si impedisce la fungibilità di termini fra loro distinti²⁸.

Che l'immagine giuridica del verde pubblico evochi la sintesi fra essenza, oggetto e funzione di una componente essenziale del progetto di suolo è infine dimostrato anche dalla progressiva trasformazione subita dal concetto di 'verde agricolo'.

Anticipando alcuni aspetti di quanto sarà meglio approfondito più avanti, si rammenta come quest'ultimo sia stato da tempo interessato da un meccanismo di zonizzazione di fatto²⁹ che ha svuotato il vincolo di destinazione agricola delle aree ricomprese nella zona ad esse riservata, finendo paradossalmente con l'allineare, sul piano della funzione, tale tipo di area verde con l'area verde urbana³⁰.

Ciò rafforza l'idea che solo attraverso un corretto inquadramento giuridico della modalità espressiva utilizzata per identificare lo spazio verde della città in base alla funzione si riescono a spiegare le ragioni della protezione legislativa di ambiti urbani a cui si riconoscono esistenza neces-

urbanistico, che impedisce ogni forma di flessibilizzazione nel rapporto fra la tipologia di verde e il contesto urbano.

²⁸ Di tale rischio sembra essere consapevole anche la giurisprudenza amministrativa, che però talvolta si limita a prendere atto della pluralità dei significati concettuali del verde pubblico, assorbendo la questione teorica entro il rimedio pratico con cui si limita ad elencare distintamente le molteplici espressioni impiegate per riferirsi allo speciale regime giuridico della destinazione (verde urbano, verde pubblico, parco urbano, verde attrezzato), così di recente Cons. St., Sez. IV, 23 marzo 2023, n. 3118.

²⁹ L'espressione è ripresa da G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., qui p. 168 spec. nt. 44, che dà conto di una discrasia fra la destinazione agricola impressa all'area e il forte processo di urbanizzazione ed edificazione della medesima, specificando però che tale disallineamento non deve divenire fonte di autodeterminazione di un regime urbanistico più favorevole per il privato.

³⁰ In tal senso, più o meno esplicitamente, sembrano convergere sia M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, p.127 (laddove si precisa che la zona E "è nel tempo divenuta una sorta di contenitore residuale ed in molti casi anche una zona di protezione ambientale"); sia N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in *Dir. Agroal.*, 1, 2021, p. 247, spec. p. 258 (laddove si rinviengono nella prassi e nella giurisprudenza l'origine e il supporto della trasformazione dell'area per usi agricoli a zona verde, ritenuta "baluardo di difesa da ulteriori espansioni edilizie della città").

saria e potere limitativo dell'edificato, con funzione proattiva in rapporto alle politiche urbane più moderne.

Per tale via si ritiene superata l'idea che il verde pubblico costituisca solo un vincolo negativo³¹, per supportare l'ipotesi che esso rappresenti piuttosto un positivo strumento di politica urbana in grado di contribuire, in qualità di attore, al processo di creazione di modelli urbani ad elevata sostenibilità.

2. Pluralità dell'oggetto e unicità della funzione: le diverse immagini giuridiche del verde a rilievo urbanistico

Dunque: verde pubblico come spinta strategica permanente per gli strumenti di pianificazione futuri e come attore di sostenibilità urbana³².

L'impostazione tracciata induce ad avviare l'indagine sul verde pubblico dall'approfondimento terminologico condotto in ordine alle diverse immagini giuridiche del verde urbanistico solo dopo aver accolto l'idea che tale elemento sia assistito da una intrinseca flessibilità.

Se così non fosse non sarebbe possibile ipotizzare l'esistenza necessaria del verde come elemento del progetto urbanistico di suolo, nelle varie epoche storico-politico e sociali che hanno dominato lo sviluppo delle differenti città dislocate sul territorio nazionale.

Per altro verso, la realtà dei fatti ci dà conferma della capacità del verde urbanistico di rendersi adattabile ai diversi contesti di impiego³³.

³¹ Esplicitamente in tal senso muove la Relazione annuale del Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico, del 30 maggio 2017, dove si afferma che "il D.M. n. 1444/1968, finalizzato a garantire la vivibilità degli spazi a contorno delle residenze e il fabbisogno di servizi deve essere superato dalla concezione del territorio non più rappresentato per singole funzioni a sé stanti, ma per relazioni tra funzioni, dove la qualità prevale sulla quantità", p. 20.

³² Tali elementi non costituiscono solo il punto di approdo del ragionamento qui condotto, ma sono precisa espressione delle linee politiche elaborate dal Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico costituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che incentra la propria azione sulla strategicità del quotidiano, vedi spc. Relazione annuale 2021-2022.

³³ L'adattamento del verde pubblico al contesto di riferimento vale sia nel caso, più frequente, delle trasformazioni ordinarie conseguenti ad una fisiologica evoluzione delle realtà urbane, sia nei casi, più rari, di imprevedibili contingenze che stravolgono

Del resto, la differente modulazione della funzione che il pianificatore conferisce allo spazio verde, oltre a garantire effettività e stabilità a tale componente insopprimibile del progetto di suolo di ogni realtà urbana, ne consente una lettura in termini di valore sociale.

Vi è poi una ragione prevalentemente tecnica che spinge a soffermarsi sulle diverse immagini giuridiche del verde urbano.

A seconda, infatti, della accezione impiegata dal pianificatore, si determina l'entità della incisione del vincolo di destinazione urbanistica a verde sulla dimensione proprietaria del bene fondiario su cui insiste; per conseguenza il problema classificatorio non può essere trascurato.

2.1. (Segue): *il verde e la campagna: il verde agricolo*

Un ragionamento preliminare va condotto sul cd. "verde agricolo".

Esso, in quanto frutto della destinazione urbanistica impressa a seguito della ripartizione in zone territoriali omogenee all'area privata per scopi di preservazione e valorizzazione dello spazio periurbano a vocazione contadina (zona E), merita un approfondimento separato.

Del resto, proprio la sua origine porta ad escludere che esso possa essere ricompreso nell'analisi qui impostata.

Per l'esattezza non si tratta di una estromissione, bensì di un regime derogatorio che richiede un processo di analisi separato per diverse tipologie di ragioni.

La prima, di per sé all'apparenza idonea a fugare ogni dubbio, è connotata alla ubicazione dell'area oggetto di vincolo, che si colloca all'esterno dell'agglomerato cittadino, quindi esula dall'analisi del verde urbano.

Una seconda ragione risiede nella progressiva trasformazione della originaria finalità riconosciuta all'area agricola: essa veniva dapprima posta non tanto a tutela del valore della produttività agricola, quanto

la vita dei centri urbani, come accaduto a seguito delle recenti vicende pandemiche. Su quest'ultima circostanza si veda l'analisi condotta da M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, 2021, 1, p. 111 ss., che mira a rileggere, a contesto urbanistico invariato, l'uso e la funzione degli spazi verdi pubblici esistenti, facendo emergere la componente adattiva di cui si è parlato.

piuttosto a servizio delle esigenze della pianificazione urbana limitrofa, quindi regolata 'in negativo'³⁴.

La zona agricola segnava il punto di confine nel rapporto città-campagna ed era impostata per differenza secondo una logica strumentale e rimediale agli eccessi di carico urbanistico esorbitanti da una pianificazione che sfruttava a pieno la vocazione edilizia della proprietà fondiaria urbana³⁵.

Si poneva al centro la funzione di limite all'espansione cittadina, per trascurare le potenzialità reali derivanti da un adeguato sfruttamento del valore agricolo dell'area per mezzo della protezione della naturale vocazione agreste.

Ciò, da un lato aveva generato una graduale sottovalutazione del valore della produttività agricola declinato come interesse pubblico settoriale, con conseguente disinteresse per lo sfruttamento della stessa; d'altro canto, aveva indotto ad un sostanziale mutamento di utilizzo della zona agricola, che si sviluppava anche a prescindere dalla connessione con la corretta conduzione dei fondi, spesso abbandonati o non messi a reddito.

Inoltre, il perseguimento nell'ambito dell'area verde agricola di fini edificatori talvolta disgiunti dalla reale utilizzazione dei fondi nell'interesse dell'agricoltura, spesso originato dall'assenza di prescrizioni urbanistiche, conduceva al risultato di svuotare dall'interno la funzione originaria della zona speciale: si proteggeva dunque l'area agricola dal rischio di iper-urbanizzazione, senza però valorizzare in modo corretto l'interesse agricolo che ne stava alla base³⁶.

³⁴ In questo senso unanime si mostra la meno recente dottrina, cfr. G. FRAGOLA, *La zona verde nei piani regolatori*, in *Riv. Amm.*, 1, 1962, p. 17, soprattutto civilistica, vedi senza esautività, S. CASTELLAZZI, *La destinazione a verde agricolo tra potere di pianificazione e vincolo di inedificabilità*, in *Riv. Giur. Urb.*, 4, 1999, p. 389; A. CALEGARI, *Ancora in tema di limiti di edificabilità in zona agricola*, in *Riv. giur. Urb.*, II, 1992, p. 461; M. BORGATO PAGOTTO, *Edificabilità delle aree agricole: nuovi principi di diritto urbanistico*, in *Riv. giur. Urb.*, 4, 1987, p. 447.

³⁵ Per una ricostruzione dell'immagine vincolistica del verde e delle tappe evolutive che ne hanno segnato lo sviluppo vedi A. SATURNO, *Edificazione in zona agricola, valorizzazione del territorio e problematiche in tema di diritto di proprietà, in comparazione di diritto civile*, 1, 2010 ed ivi la bibliografia a supporto.

³⁶ Il rischio menzionato si ripropone in termini analoghi anche nel diverso contesto del verde pubblico attrezzato, laddove uno sfruttamento vegetativo

Vi è infine un terzo ordine di ragioni che conferma l'opportunità di non includere questo tipo di verde nello studio dedicato alla nuova rilettura del verde urbano.

Già da qualche anno è in atto un mutamento di prospettiva che rafforza la differenziazione degli interessi dell'agricoltura³⁷, riportandoli al centro della pianificazione comunale³⁸.

Per mezzo della legislazione regionale si è compensato la sostanziale perdita di utilità di zone a verde agricolo con regole ad hoc che mirano anche ad organizzare il profilo edificatorio³⁹ e questo ha segnato un sostanziale distacco logico dalle regole pianificatorie dettate per il comprensorio urbano.

Rimane tuttavia inalterato il fatto che l'uscita dalla residualità della zona agricola, se nell'immediato è il frutto della revisione concettuale dell'agricoltura come fattore produttivo ma anche socio-culturale, nel medio-lungo periodo non si sottrae al rischio di dover dipendere dalle scelte varate dal pianificatore comunale⁴⁰.

incoerente con la funzione impressa all'area dalla destinazione urbanistica, evidenzia la criticità derivante dall'eccessiva presenza di elementi funzionali ad attività sportive o ricreativa, con conseguente marginalizzazione dello spazio vegetativo; il punto sarà ripreso infra nel teso, ma vedi fin da ora A. ABRAMI, *La recente disciplina giuridica del verde urbano*, in *L'Italia forestale e montana*, gennaio, 2013, p. 165.

³⁷ In termini ampiamente P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *RGE*, 1, 1994, p. 4; ID. *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2010, p. 30.

³⁸ Per una giurisprudenza che valorizza, per il tramite della zona agricola che ne costituisce la sede allocativa urbanistica, l'interesse ambientale in sé e non la sua strumentalità al contesto urbanizzato, Cons. St., sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, Cons. St., sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5195, Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5313; Cons. St., sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144 e Cons. St., sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917 con nota di M. BROCCA, *La polisemia della "zona agricola"*, in *giustiziainsieme.it*, novembre 2020.

³⁹ Si deve infatti ad alcune leggi regionali la predisposizione di un apparato regolatorio speciale per l'edificazione nelle zone agricole destinate a verde, nel rispetto della necessità e della funzionalità dell'area e dell'attività condotta, sul punto vedi ampiamente G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Riv. Dir. Agrario*, I, 1981, p. 55;

⁴⁰ In forza del principio di legalità e di tipicità degli strumenti regolatori urbanistici, la concreta gestione delle aree verdi agricole è rimessa alla discrezionalità del pianificatore

2.2. (Segue): *il verde e la città: il verde urbano*

Al netto delle zone agricole l'analisi del verde urbanistico viene di norma ricondotta alla logica pubblica con la quale la prescrizione viene determinata.

Sotto la prospettiva della funzione attribuita alla prescrizione a verde prendono forma le differenti partizioni fra il verde privato ed il verde pubblico, con le connesse articolazioni interne di quest'ultimo.

È infatti una logica di scopo a dominare l'impiego del potere pubblico ed a definire la portata del limite imposto allo spazio territoriale che ne diviene destinatario, con ogni conseguente ricaduta in termini di regimi proprietari.

L'indagine sul concetto di verde urbanistico, definito all'esito di un processo evolutivo che investe la realtà urbana e lo spazio cittadino in cui il medesimo si sviluppa, si intreccia, pertanto, con la questione classificatoria nota alla vincolistica, dominata dallo sforzo di allocare le differenti prescrizioni a verde entro le diverse categorie tipologiche⁴¹.

In quest'ottica, dunque, la partizione più rilevante sembra essere quella volta a stabilire se un vincolo a verde si traduca in una prescrizione a carattere generale e contenuto conformativo dell'area su cui è imposta oppure si trasformi in una previsione a carattere puntuale e contenuto sostanzialmente espropriativo, volta a sottrarre l'area dalla disponibilità giuridica o materiale del titolare⁴².

comunale, che dovrà tutelare la zona agricola, garantire il corretto sfruttamento del peculiare processo edificatorio ed altresì darsi carico delle eventuali crisi economiche che investano la spinta propulsiva iniziale per scongiurare l'abbandono dell'area o provvedere alla sua riqualificazione, in tema vedi P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, p. 120.

⁴¹ A complicare il completamento del quadro giuridico che si vuole comporre si aggiunge la mancanza di univoco riconoscimento in capo alle fonti del diritto urbanistico di fungere da basi giuridiche per la determinazione dei criteri per la individuazione dei parametri giuridici tipizzanti un certo vincolo, come ben evidenziato da P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006 e ID., *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Scritti per. Mario Nigro*, Milano, 1991, p. 463, incentrata sulla distinzione fra potere conformativo della proprietà e del territorio e, di conseguenza, sulla fonte pianificatoria idonea a contenere prescrizioni urbanistiche dell'uno o dell'altro tipo

⁴² Tale impostazione è quella generalmente seguita dalla manualistica più classica, vedi ad es. G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, cit., p. 114 e ss., dove

Nella prima categoria rientrano i vincoli a verde privato⁴³, sui quali ormai la giurisprudenza concorda nel ritenere la non ascrivibilità nell'alveo della categoria dei vincoli urbanistici in senso stretto, atteso il loro carattere conformativo e la non idoneità a costituire titolo di indennizzo⁴⁴.

Parlare di verde privato implica imporre al singolo soggetto di rinunciare alla libera determinazione delle scelte di destinazione dell'area in proprietà, fino al punto di accettare un azzeramento dell'indice di edificabilità di un certo terreno su cui è stato impresso un preciso limite di sfruttamento modale⁴⁵.

Che tale inutilizzabilità edilizia di fatto possa poi giungere ad una sostanziale incuria dello spazio riservato al verde è un rischio avverso il quale gli attuali strumenti urbanistici non riescono a porre rimedio⁴⁶.

Secondo quanto ritenuto pacifico anche in sede pretoria, la depauperazione della facoltà di godimento in capo al privato è adeguatamente bilanciata dal soddisfacimento di finalità pubblicistiche preferenziali,

si precisa che il criterio distintivo prescelto induce a considerare vincolo (a verde) in senso stretto solamente quel limite imposto da prescrizioni urbanistiche di tipo localizzativo, volte, cioè a isolare aree private “specificamente individuate per essere destinate a uso pubblico o da acquisire coattivamente per la dotazione a verde pubblico”; per contro, di fronte alla “previsione meramente conformativa” derivante dalla classificazione del verde nell'ambito degli standards urbanistici “in funzione di una generale destinazione di zona”, l'A. ritiene che non debba parlarsi di vincoli urbanistici in senso stretto.

⁴³ Per il vero la categoria ha veste unitaria solo apparente, prestandosi a sotto-articolazioni di vario tipo, che, però, non alterano il regime giuridico di tale vincolo; fra di esse vedi ad es. ‘verde privato attrezzato’; ‘verde privato vincolato’; ‘verde privato inedificabile’.

⁴⁴ *Ex multis* da ultimo Cons. St., Sez. IV, 28 marzo 2022, n. 2239 dove si riafferma che “la destinazione a verde privato costituisce espressione del potere pianificatorio conformativo e non espropriativo del Comune”, pertanto i vincoli a verde di tale tipo “sono iscritti nell'ambito dei vincoli conformativi, senza titolo ad indennizzo alcuno” (cfr. sez. IV, n. 2205 del 2018; sez. V, n. 3234 del 2013; sez. IV, n. 9372 del 2010).

⁴⁵ Cfr. *ex pluribus* TAR Lazio, Sez. I., 10 luglio 2023, n. 11569; Cons. St. Sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10953 e 27 novembre 2023, n. 10141.

⁴⁶ Cfr. Cons. St., I, par. 15 novembre 2023, dep. 29 febbraio 2024, su affare n. 512 del 2022.

divenute oggetto di discrezionale scelta da parte dell'amministrazione pianificatrice⁴⁷.

Qui, per il vero, si assiste al come la prevalenza della funzione pubblica del verde sulla tutela del regime proprietario modellato sul riconoscimento della garanzia di un nucleo minimo al diritto di proprietà⁴⁸, realizzi uno scavalcamento della regola dell'invalidabilità del limite di inedificabilità, quasi a dar vita ad una sorta di inversione logica fra diritti ed interessi pubblici.

Sulla stessa linea logica si collocano le prescrizioni a 'verde pubblico attrezzato', 'parco urbano'; 'verde storico'.

Va da subito precisato che le denominazioni menzionate non coprono l'intera gamma delle nomenclature impiegate e presenti nei diversi strumenti regolatori delle realtà urbanistiche dislocate in tutto il territorio nazionale⁴⁹, ma offrono un quadro di sintesi delle

⁴⁷ In merito si precisa che la destinazione a verde privato ha carattere non "espropriativo", ma solo conformativo, di conseguenza i vincoli imposti a tale titolo dal piano regolatore per ragioni *lato sensu* ambientali non sarebbero soggetti a decadenza ed all'obbligo dell'indennizzo (cfr. Cons. St., sez. VI, 19 marzo 2008, n. 1201; ad. plen., 24 maggio 2007, n. 7; Cass. 19 maggio 2006, n. 11848; Cons. Stato, ad. plen., 16 novembre 2005, n. 9; sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718; sez. IV, 15 giugno 2004, n. 4010; sez. IV, 8 giugno 2000, n. 3214).

⁴⁸ Ma su questo aspetto vedi già la posizione critica di M.S. GIANNINI, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. Dir.*, II, 1971, p. 4 e ID., *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, Scritti 1984-1990, Milano, 2006, p. 779; sul tema vedi anche P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà*, Convegno nazionale dell'A.I.D.U., Verona 10-11 ottobre 2008 in *www.pausania.it*.

⁴⁹ Senza pretesa di completezza, solo per uno sguardo ricognitivo si possono menzionare "verde sportivo" (laddove si sia in presenza di un'area all'aperto caratterizzata dalla presenza di attrezzature sportive e strutture destinate in modo esclusivo allo svolgimento di attività sportive); "verde di vicinato" (area verde di riequilibrio fra zone densamente abitate della città, funzionale anche al collegamento con le grandi aree verdi attrezzate o destinate a parco urbano); "verde architettonico" (con esso si fa riferimento alla nuova dimensione assunta dalle aree verdi, oggi sempre più di frequente progettate lungo o sopra le superfici urbane edificate); "verde tecnologico" (con tale termine di nuovo conio ci si riferisce a nuove sfide di progettazione di orti e giardini a basso o nullo fabbisogno irriguo); verde funzionale (cimiteriale, scolastico, di mitigazione, rispettivamente: quello riservato all'inserimento di elementi naturalistici funzionali alla commemorazione dei defunti oppure idonee a garantire fasce di rispetto per separare i luoghi di inumazione e tumulazione delle salme; quello previsto ad esclusiva pertinenza ed utilizzo da parte di edifici e strutture scolastiche pubbliche; infine quello previsto

principali declinazioni dei modi di impiego delle zone verdi presenti nelle varie città.

Tali configurazioni sono volte ad identificare quelle prescrizioni urbanistiche di destinazione gli spazi verdi che, all'interno del contesto cittadino, si ramificano come articolazione della proprietà pubblica urbana.

Proprio dallo sfruttamento della comune origine si è pervenuti alla elaborazione di una unitarietà classificatoria; essa ha consentito di ascrivere le differenti specie di zone verdi entro la più ampia categoria del 'verde pubblico', facendo risaltare, anche sotto il profilo delle responsabilità⁵⁰, il regime dominicale dell'area che conferisce alle aree interessate la funzione strumentale alla cura di interessi superindividuali e ne determina l'unicità di scopo.

Tali modelli di destinazione urbanistica degli spazi verdi sono quindi caratterizzati dalla comune titolarità pubblica (originaria o acquisita) del regime proprietario del fondo che segna, al contempo, anche il limite invalicabile della funzione⁵¹.

con lo scopo di deprimere l'impatto urbanistico di determinate infrastrutture di mobilità ad alta intensità inquinante, fra cui strade di grande comunicazione, aeroporti, interporti); "orto urbano" (area verde affidata generalmente in concessione o comodato d'uso ai privati con il precipuo fine sociale dello sfruttamento mediante coltivazioni per uso privato).

⁵⁰ Al riguardo non è infrequente che i giudici siano chiamati a valutare eventuali responsabilità (civili, penali o amministrativo-contabili) in merito ad azioni o omissioni di funzionari e dipendenti pubblici preposti alla cura del verde pubblico (cfr. ad esempio, il caso di responsabilità penale connessa al verificarsi di danni a persone per la caduta di alberi pubblici non adeguatamente censiti e mantenuti, Cass. Pen., IV, 3 marzo 2015, n. 26991; oppure il caso di ordinanza di abbattimento di albero pubblico di particolare pregio disposta dal funzionario pubblico preposto alla gestione del verde e ritenuta illegittima per mancata istruttoria tecnica a supporto delle alternative praticabili per salvaguardare in altro modo il rischio di incolumità pubblica, Cons. St., sez. V, 27 ottobre 2022, n. 9178).

⁵¹ L'affermazione per cui la funzione pubblica impressa mediante la destinazione dell'area ad un certo tipo di sfruttamento della zona verde segna al contempo l'obiettivo ed il suo limite, trova una diretta conferma sul piano giurisprudenziale in tutte quelle numerose pronunce con le quali i giudici sono chiamati a determinare il limite di compatibilità delle attività intraprese (edilizie o ricreativo-sportive) nelle zone a destinazione "verde attrezzato" rispetto alla funzione collettiva di pubblica fruizione di una zona verde che deve mantenere la propria connotazione vegetativa.

Nello specifico essi si connotano nella loro singolarità attraverso sfumature che esaltano distinti aspetti connessi al peculiare modo di atteggiarsi del verde – in tal modo funzionalizzato – nella realtà urbana.

Così accade per la destinazione a ‘verde pubblico attrezzato’, della quale viene esaltato il ruolo funzionale del pubblico godimento dello spazio vegetativo attraverso la predisposizione di adeguate e pertinenti attrezzature e strumenti che incrementino il benessere sociale ed incentivino in modo tipico e specifico la fruizione dell’area verde⁵².

In questa prospettiva e tralasciando le questioni sulla difficoltà qualificatoria della natura giuridica del vincolo⁵³ e le criticità connesse alla differente questione dell’attuazione delle attrezzature⁵⁴, si è giunti a ritenere

⁵² Nello specifico la giurisprudenza ha poi meglio chiarito i termini in cui deve essere inteso il concetto di attrezzatura urbana di uso pubblico: in essa vi rientrano attrezzature sportive, per lo svago, la cultura, il tempo libero, attrezzature commerciali e di ristorazione; ha anche chiarito la misura del rapporto fra tipologia di attrezzatura consentita, soddisfacimento dell’interesse generale e tutela di interessi edilizi, cfr. da ultimo Cass. Civ. Ord. Sez. VI, 21 luglio 2022, n. 22866.

⁵³ Il contrasto sulla natura conformativa o sostanzialmente espropriativa del vincolo a verde attrezzato per quelle destinazioni imposte dall’amministrazione pianificatrice a carico di aree private si traduce nella diversità di procedura e nella diversità di effetti ad essa connessi. Il conflitto sembra, tuttavia essersi ricompattato intorno alla prevalenza di una lettura in termini “conservativi” e “valorizzatori” dell’interesse pubblico sotteso alla limitazione edificatoria dell’area; all’esito di ciò la giurisprudenza prevalente si sta consolidando attorno al riconoscimento del carattere conformativo a tutte quelle aree destinate a verde attrezzato nelle quali risulta essere confermato il legame con l’interesse pubblico del vantaggio alla collettività (cfr. fra le più recenti, Cons. St., Sez. IV 16 febbraio 2022, n.1142; Cons. St., Sez. IV, 24 ottobre 2020, n. 6455) e nelle quali, in modo particolare, risulta che il vincolo di destinazione non ha ad oggetto aree singole a specifica individuazione, bensì ricade su aree private che risultano individuate in virtù di criteri generali e astratti, e non già in funzione della localizzazione di opere pubbliche specifiche su beni per esse individuati (così, *ex multis*, Cons. St., sez. II, 28 febbraio 2022 n. 1367; sez. II, 21 gennaio 2020, n. 476; sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 783; Cons. Stato, sez. IV, 1 luglio 2015, n. 3256; sez. IV, 6 ottobre 2014, n. 4976; sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094; sez. IV, 19 gennaio 2012, n. 244. In posizione contraria da ultimo Cons. giust. amm. sic., 28 marzo 2022).

⁵⁴ Esula infatti dalla prospettiva di indagine prescelta l’analisi dell’iniziativa – pubblica o privata – e della attuazione delle opere rientranti nell’alveo di ammissibilità delle attrezzature tollerate nell’area destinata a verde: si precisa solo,

che l'obiettivo primario della fruizione collettiva dello spazio (mantenuto e assicurato a) verde possa essere agevolato attraverso la predisposizione di elementi accessori compatibili con l'essenza naturalistica dell'area ed idonei ad esaltarne l'utilizzo, senza alterarne il carattere primario ad essa connaturato⁵⁵.

In modo non difforme, anche nel caso del 'verde destinato a parco', o più genericamente 'parco urbano', la funzione originaria di soddisfacimento dell'interesse collettivo al miglioramento della qualità della vita nell'ambito urbano, viene assicurata attraverso il corretto sfruttamento delle caratteristiche geo-naturalistiche e botaniche delle specie vegetative presenti nello spazio (in genere) di medio-grandi dimensioni; su di esso, opportunamente destinato a verde, opera una riduzione del carico urbanistico futuro o già gravante sull'area⁵⁶ proprio al fine di potenziare il contatto ricreativo originato dalla libera fruizione degli elementi della natura.

Non è da escludersi che all'interno del parco siano predisposti dei collegamenti viari, sia per favorire la fruibilità completa dell'area, sia

per completezza, che la questione del soggetto attuatore trascina con sé la tematica della qualificazione giuridica del vincolo a verde, imponendo nuovamente di soffermarsi sulla portata dello *ius edificandi* permanente in capo al titolare dell'area sulla quale è imposto il vincolo a verde, ogni qual volta in cui l'area su cui ricade non sia in proprietà pubblica.

⁵⁵ Fra le molte pronunce che confermano l'orientamento descritto nel testo, vedi ad es. Cons. St., Sez. IV, 14 marzo 2018, n. 1614; Cons. Stato, sez. V, n. 2116 del 2012; sez. IV, n. 2769 del 2015; si rileva in merito che l'elemento dell'accessorietà è stato oggetto di interpretazione restrittiva non solo da parte della giurisprudenza amministrativa, ma anche del Comitato per il verde pubblico, specialmente laddove è stato escluso che un legame di utilità strumentale tipicizzata possa essere riconosciuto in presenza di mere installazioni di illuminazione pubblica, di elementi di semplice arredo urbano o di strumenti di gioco per bambini.

⁵⁶ Interessante, al riguardo, una recente pronuncia del GA nella quale si specificano funzione e carattere del parco urbano, affermando che esso risponda sia ad obiettivi di limitazione del consumo di suolo, sia ad obiettivi più complessi volti a conciliare il consumo di suolo con la previsione di uno "spazio fruibile da tutta la collettività": per questo si stimola l'amministrazione a dar vita ad un "sistema di parchi, pensati come isole verdi diffuse, al servizio di una migliore qualità della vita urbana in tutte le zone dello spazio edificato", concludendo il vincoli ad esso serventi si configurano come sostanzialmente espropriativi (TAR Brescia, 9 gennaio 2018, n. 18); in posizione contraria di recente TAR Lazio, II, 20 febbraio 2024, n. 3383; Consiglio di Stato sez. II, 14 gennaio 2020, n.342.

per garantire l'accesso pluridirezionale al medesimo⁵⁷: ciò esclude, per contro, che il parco urbano divenga uno strumento di gestione della mobilità.

Si può notare in questo caso una leggera – ma non giuridicamente irrilevante⁵⁸ – diversificazione rispetto al 'verde attrezzato': nel caso della destinazione a parco urbano la pubblicità della funzione si sviluppa lungo il solo asse naturalistico-vegetativo e ciò comporta l'assoluta centralità della componente verde rispetto a quella accessoria e servente dell'attrezzatura ad esso strumentale⁵⁹.

⁵⁷ In una recente nota dell'ISTAT del 2018 volta a fornire elementi chiarificatori sulla corretta interpretazione della denominazione urbanistica di "parco urbano" è stato in merito precisato che "l'esigenza della realizzazione del parco non serve a soddisfare un bisogno di mobilità ma quello di un loisir della vita quotidiana dove il passante trova la possibilità di rilassarsi e godere del verde all'interno del tessuto cittadino".

⁵⁸ Va rilevato infatti che nel caso di destinazione urbanistica di aree verdi a parco urbano la connotazione "a parco" esprime in termini giuridici l'elemento di protezione previsto dall'ordinamento per il caso di elementi naturali di cui si vuole conservare e preservare la biodiversità naturalistica: si tratta pertanto di un riconoscimento che, ci si auspica, nella pluralità dei casi abbia carattere dichiarativo e non costitutivo, andando ad impattare su una realtà ambientale già di per sé connotata nel senso della diversità naturalistica.

⁵⁹ In questo senso spiccano le numerose prescrizioni contenute nei vari documenti varati dal Comitato per il Verde Pubblico nell'ambito delle attività cui è istituzionalmente preposto a seguito dell'ingresso della legge n. 10 del 2013, fra cui si segnalano, per la sua generalità, le Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile, adottate con la Delibera n. 19 del 2017, da cui emerge la chiara volontà di responsabilizzare tutti gli attori pubblici del "sistema verde urbano" mediante la previsione di compiti ed attività a contenuto specifico da porre in essere per salvaguardare, implementare, valorizzare e potenziare le diverse risorse arboree nel rispetto della tipicità di ciascuna; in modo ancora più dettagliato interessanti conferme di come il processo di responsabilizzazione muova dalla regolamentazione di ogni aspetto tecnico inerente alla gestione del verde pubblico, si vedano le indicazioni sulla Gestione delle alberature nell'ambito della fascia di rispetto ferroviaria (Del. 22 del 2017); oppure quelle sulla Messa a dimora degli alberi o sulla Sostituzione di alberature giunte a fine ciclo (risp. Del. n. 25 e 26 del 2018); o ancora l'approvazione FAQ in ordine al DM forestazione urbana del 9 ottobre 2020 e la Verifica dell'accettazione prescrizioni annualità 2021 e analisi varianti (annualità 2020 e 2021) nell'ambito del DM forestazione urbana 9 ottobre 2020 (Del. 35-35 2022 e 39 del 2023).

La necessità naturalistica assurge ad obiettivo delle scelte pianificatorie discrezionali dell'amministrazione, pertanto, l'area verde destinata a parco urbano viene ritenuto lo strumento primario per la garanzia dei servizi ecosistemici ad esso connessi⁶⁰.

Proprio all'esito dell'approfondimento multidisciplinare condotto sul rapporto fra impatto positivo dell'incremento del verde urbano (nella formula dei parchi urbani principalmente) e definizione del livello della qualità della vita umana nei centri urbani, si collocano i più recenti studi tesi a valorizzare la componente vegetativa riunita nell'area del parco cittadino anche mediante una più adeguata nomenclatura.

Si propone al riguardo l'impiego della locuzione 'foresta urbana' in quanto ritenuta maggiormente appropriata a rappresentare la "multiforme rilevanza del verde urbano (...) con l'intento di incidere in maniera più significativa ed efficace sull'acquisizione di una maggiore consapevolezza da parte della collettività"⁶¹.

Un cenno a parte merita di essere rivolto alle aree riservate al cd. 'verde storico', vale a dire alle zone urbane o periurbane sottoposte allo speciale regime derogatorio del verde, in ragione della presenza di peculiari giardini (come nel caso degli orti botanici⁶²) o di parchi storici di proprietà pubblica (ma anche privata), aventi un particolare pregio culturale.

⁶⁰ Così N. FERRUCCI, *Il verde urbano*, cit., p. 249 e spec. nt. 6, che richiama nel testo la classificazione quadripartita dei servizi ecosistemici individuati dall'ONU nel *Millennium Ecosystem Assessment* del 2005 e ritenuti generatori di molteplici benefici al genere umano.

⁶¹ Così N. FERRUCCI, *Il verde urbano*, cit., p. 251 e ss., che, nel richiamare l'utilizzo del medesimo da parte del Comitato per il verde urbano, lo ritiene riferimento strutturale e funzionale degli elementi del verde urbano, capace di sintetizzare la complessità e la varietà ecosistemica territoriale in modo simile al sistema urbano; in ambito internazionale vedi già consolidato l'impiego di detto termine, nel significato qui proposto in *Guidelines on urban and peri-urban forestry*, pubblicate dalla FAO nel 2016 e rinvenibili nel sito ufficiale dell'organismo internazionale. Per un recente studio che eleva la foresta civile a "visione possibile per la città del futuro" capace di dar vita ad un nuovo modello di "coabitazione multi-specifico e non antropocentrico", vedi M.L. OLIVETTI, *La foresta civile. Un breviario per i boschi urbani contemporanei*, Melfi, 2024.

⁶² Si tratta di uno spazio arboreo-vegetativo la cui varietà, adeguatamente segnalata, mantenuta e curata, rappresenta un fattore di studio e di approfondimento continuo.

Tale categoria⁶³, oggetto di esplicita⁶⁴ e specifica⁶⁵ disciplina regolatoria, si colloca lungo la medesima linea logico-sistematica indagata con riferimento alla esaltazione del godimento collettivo della tipologia di bene per il tramite del regime normativo che ne garantisce la funzione pubblica di assicurare spazi ricreativi ai cittadini.

I giardini storici, tuttavia, caratterizzandosi per la compresenza di elementi peculiari ed unici volti a valorizzare la struttura verde

⁶³ Non si sono inclusi in tale raggruppamento gli alberi cd. monumentali, vale a dire quelle piante che, ai sensi dell'art. 7 della l. 10 del 2013, vengono ritenuti di particolare valore perché considerati bellezze singole (*ex art. 136 lett. a cc.bb.cc.*) in ragione del pregio naturalistico, e della componente storicistica; la scelta si fonda sulla diversa logica pubblicistica che, si ritiene, segue la diversità di funzione: nel caso del verde cd. storico la tutela legislativa è improntata a garantire il mantenimento dell'intero luogo dove si sviluppa la vegetazione affinché divenga funzionale al godimento ed accessibile alla fruizione collettiva; nel caso del cd. verde monumentale la protezione del legislatore mira a preservare il singolo elemento vegetativo nelle sue caratteristiche naturali affinché possa essere conservato senza alterazioni e solo eventualmente apprezzato dalla collettività.

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 136, lett. (b) Codice bb.cc. e paesaggio, le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza, i sono ricompresi fra i beni paesaggistici in quanto riconducibili alla categoria degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico.

⁶⁵ Sul piano internazionale i giardini storici fin dal 1981 sono stati regolamentati dalla *Carta per la salvaguardia dei Giardini Storici* (cd. Carta di Firenze), precisando che essi costituiscono una “composizione architettonica e vegetale che dal punto di vista storico o artistico presenta un interesse pubblico”. Essendo essi il frutto di una composizione di architettura, “il cui materiale è principalmente vegetale, dunque vivente e come tale deteriorabile e rinnovabile”, si mantiene in “perpetuo equilibrio, nell'andamento ciclico delle stagioni, fra lo sviluppo e il deperimento della natura e la volontà d'arte e d'artificio che tende a conservarne perennemente lo stato”. Oggi i giardini storici sono divenuti oggetto di attenzione della normativa nazionale di settore, tanto che l'art. 3, comma 2, lett. g) della legge n. 10 del 2013 regola la promozione degli interventi volti a favorire i giardini storici (norme di conservazione e di sgravio fiscale per le opere di manutenzione); di recente il Comitato per il verde pubblico e l'APGI hanno sottoscritto il 22 settembre 2015 un Protocollo d'intesa in merito. In dottrina, nell'ambito di un interessante studio frutto di una ricerca interdisciplinare dal titolo SYLVA, Ripensare la «selva». Verso una nuova alleanza tra biologico e artefatto, natura e società, selvatichezza e umanità, i cui risultati sono consultabili nel volume *Diritto e città “verde”*, Book n. 10, 2023, Nimesis Ed., un focus sul tema è stato condotto da N. FERRUCCI, *Verde urbano e monumentalità vegetale tra natura, cultura e paesaggio*, *ivi*, 129 e ss.

che tale zona compone⁶⁶, convogliano l'attenzione del legislatore sulla necessità di una tutela che vada oltre la protezione della sola specie vegetativa⁶⁷.

Per concludere, la convergenza sulla funzione primaria rappresentata dall'interesse pubblico soddisfatto mediante la zona verde, costituisce il denominatore comune di ciascuna tipologia di verde.

Di conseguenza la destinazione a verde pubblico delle aree che, mantenendo la propria diversità, diversificano ed esaltano il grado e l'intensità di nuovi bisogni collettivi emersi dall'impatto dell'evoluzione climatica, economica e sociale che ha investito i centri urbani, rafforzano la concreta portata operativa di un nuovo compito pubblico definibile in termini di servizio pubblico⁶⁸.

⁶⁶ Essi, infatti, costituiscono un patrimonio storico-artistico e naturalistico di grande rilievo sviluppatosi solo grazie all'ingegno e alla creatività umana in essere in un dato momento.

⁶⁷ In merito si rammenta che l'esigenza di una corretta gestione dello spazio arboreo-vegetativo dell'area urbana destinata a parco costituì una priorità legislativa originaria e fu fatta propria già sul piano normativo fin dalla prima regolamentazione del verde pubblico urbano: essa, infatti, a valle dell'essere divenuta oggetto di specifica interesse legislativo nell'art. 3, comma 2, lett. g) della legge n. 10 del 2013 (su cui si tornerà meglio infra par. 3), è stata altresì puntuale oggetto di una regolamentazione di dettaglio che ha mirato ad uniformare l'attività manutentiva, fornendo esplicite linee guida per gli interventi di conservazione e valorizzazione, fra cui le Linee guida e norme tecniche per il restauro dei giardini adottate dal Ministero della Cultura con nota del 30 novembre 2021 (poi rafforzate con successiva circolare interpretativa del 20 dicembre 2021) ed elaborate da un gruppo di lavoro costituito con l'Associazione Parchi e Giardini d'Italia (APGI) e da funzionari del Ministero, recanti indirizzi metodologici, tecnici ed esecutivi sui diversi momenti dell'intervento di restauro per un corretto intervento sulle architetture vegetali storiche.

⁶⁸ Indicazioni nette sul punto sono fornite dalla delib. n. 6 del 2015 del Comitato per il verde pubblico e confermate in dottrina, cfr. M. ATELLI, *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in *Riv. Quad. dir. amb.*, 2015, 2; V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune*, cit., p. 8; più di recente, a tale conclusione perviene anche G. MARI, *Il verde*, cit., spec. p. 58 e ss., evidenziando come la particolare attenzione rivolta dalla regolamentazione di secondo livello alla fruizione collettiva di spazi verdi privati destinati a giardino, denoti la volontà di assoggettare la componente privatistica allo speciale regime pubblicistico, così attuando una ripubblicizzazione di fatto in ragione della funzione, con conseguenti dubbi di compatibilità con il principio di legalità amministrativa.

3. *Il verde pubblico come rete infrastrutturale, dalla governance agli strumenti*

La ricognizione del differente modo di atteggiarsi della destinazione urbanistica di un'area a verde cd. pubblico ha consentito di valorizzare la risorsa verde in termini funzionali al contesto in cui è chiamata ad operare e nel quale genera benefici, vantaggi e rischi⁶⁹.

È dunque evidente che dietro l'espressione lessicale impiegata si divela un preciso procedimento concettuale.

Il verde pubblico, dunque, oltre ad isolare sotto un profilo oggettivo una realtà urbanistica interessata da un regime giuridico speciale, si fa portatore, per mezzo degli elementi di quella realtà oggettiva di cui si compone, un più elevato valore di cui diviene esso stesso principale strumento attuativo⁷⁰.

In questa prospettiva il verde pubblico urbano ha abbandonato l'originaria immagine vincolistica settoriale, per essere ripensato in termini di infrastrutture verdi, cioè in termini di rete nelle (e delle) città⁷¹.

⁶⁹ Non a caso si è soliti parlare di "città verde" per sfruttare la polivalenza del termine che ricollega la elevata qualità dell'abitare urbano all'elevata qualità sociale, economica e sanitaria della vita umana, in termini si veda M. GOLA, *Diritto e città "verde". spunti di riflessione*, in M. BROCCA, M. ROVERSI MONACO (a cura di), *Diritto e città "verde"*, cit., p. 17.

⁷⁰ E' stato in dottrina ben evidenziato come la presenza di elementi verdi organizzati induca effetti benefici sul clima (produce maggiore ombreggiamento, riduce la forza eolica, abbatte i consumi energetici per riscaldamento e refrigerazione, migliora qualità aria e riduce inquinamento, riduce il rumore e genera influenza positiva sulle precipitazioni e sulle acque piovane reflue stabilizzando il suolo) e, di conseguenza, sulla salute umana (riduce rischi di malattie metaboliche e cardiovascolari; migliora la salute psico-fisica delle persone); inneschi conseguenza positiva sul piano socio-economico (è strumento di welfare e di politica occupazionale, generando nuove attività lavorative), così N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente*, cit., 250 e ss., ed ivi i copiosi richiami agli studi scientifici anche internazionali.

⁷¹ In particolare, vedi l'obiettivo 11 (Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili) dell'Agenda ONU 2030, *Sustainable Development Goals*; esso si affianca a numerosi altri documenti internazionali esplicitamente dedicati all'implementazione e sviluppo del verde urbano, fra cui il Patto di Amsterdam "Urban Agenda for the Eu", firmato il 30 maggio 2016; e la *New urban Agenda* adottata dalla conferenza Habitat III dell'ONU a Quito (17-20 ottobre 2016).

Ciò, sotto altra è diversa prospettiva, ha consentito fin da subito di scindere la differente funzione assolta dagli strumenti giuridici in rapporto all'essenza oggettiva dell'elemento naturale del verde.

Il divergente approccio del diritto alla componente vegetativa risponde alla diversa e per certi versi opposta logica che presiede al suo impiego; da un lato, infatti, sta l'utilizzo del mezzo giuridico in una logica funzionalizzata al perfezionamento dell'integrazione fra l'elemento naturale, divenuto parte del contesto urbano, e le dinamiche artificiali che regolano la città in rapporto alle esigenze umane⁷²; all'opposto lato si colloca lo sforzo del diritto a trasformarsi in mezzo per costruire e conservare l'identità propria dell'elemento naturale che deve rimanere scissa e impermeabile da logiche di funzionalizzazione e sfruttamento del verde a fini umani⁷³.

Nell'ottica di approfondire in modo specifico il processo giuridico connesso alla trasformazione valoriale che ha accompagnato la componente verde inserita nei contesti urbani in relazione alle esigenze dei soggetti umani, una decisiva spinta in tal senso è arrivata dalla Commissione UE nel 2013⁷⁴.

L'istituzione sovranazionale, dopo aver tracciato le linee strategiche per lo sviluppo delle infrastrutture verdi anche a supporto delle politiche dell'UE, ufficializzò anche per i contesti urbani l'impiego del termine 'infrastrutture verdi', per come impiegato e definito dall'Agenzia europea dell'ambiente nel 2011⁷⁵.

Posto allora che per infrastrutture verdi si intende “una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi

⁷² Questa è del resto la linea prescelta dal presente lavoro, come si evince dai par. 1 e 2 che precedono il presente paragrafo.

⁷³ In questo caso, dunque, la costruzione della possibile città verde passa attraverso il potenziamento della natura “non ordinata”. Per un approfondimento di tale interessante piano di lettura che contrappone due diverse forme di godimento e di utilizzazione della componente vegetativa in base al grado di regolamentazione da parte dell'uomo, si veda M. BROCCA, *Diritto, città, foresta*, in M. BROCCA, M. ROVERSI MONACO (a cura di), *Diritto e città “verde”*, cit., p. 139 e ss.

⁷⁴ Vedi COM (2013) 249 del 6 maggio 2013, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Comitato delle Regioni, su Infrastrutture verdi - *Rafforzare il capitale naturale in Europa*, rinvenibile sulla rete interconnessa.

⁷⁵ Agenzia europea dell'ambiente, *Green Infrastructure and territorial cohesion*. Relazione tecnica, n. 18/2011.

ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici” della quale fanno parte “gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine, è possibile parlare di infrastrutture verdi anche nel contesto urbano e, di conseguenza impostare le medesime in termini strategici”.

Proprio tale logica strategica, pensata in una visione prospettica, è stata in parte ripresa dalla (pressoché contemporanea) legge 10 gennaio 2013, n. 10 recante *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*.

Al quadro regolatorio così definito si sono aggiunte (alcune del) le speciali previsioni contenute nel pacchetto *Recovery Found* introdotto con il Next Generation EU⁷⁶ e con il PNRR⁷⁷, che si collocano

⁷⁶ All'interno del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 2021/241 del 12 febbraio si rinvengono numerose prescrizioni impattanti sul verde pubblico urbano nell'ambito dell'obiettivo dedicato allo Sviluppo sostenibile e transizione ecologica.

⁷⁷ Il Piano nazionale, nell'ambito degli obiettivi previsti dalla Missione 2 dedicato alla Rivoluzione verde e transizione ecologica, oltre ai numerosi stimoli nella direzione del potenziamento delle aree verdi urbane, sempre più funzionali alla tutela da rischi idrogeologici, al potenziamento della biodiversità, all'efficientamento energetico ed alla riduzione della carica urbana inquinante, dedica un apposito punto (n. 3.1) della Componente 4 che tale Misura concorre a definire, alla “*Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano*”. Per tale obiettivo sono stati stanziati dal MITE 330 milioni di euro, variamente ripartiti per aree di intervento, per oggetto e per tempistiche, affinché le 14 aree metropolitane destinatarie potessero presentare progetti per interventi da riservare a: a) aree destinate alla rigenerazione urbana; b) *ex* aree industriali e commerciali, aree dismesse prima destinate ad es. alla produzione industriale o ad altre destinazioni d'uso ed ora non più in esercizio, in ogni caso già oggetto di bonifica; c) aree degradate ad es. discariche e cave, dismesse o parzialmente in uso, in ogni caso già oggetto di bonifica; d) aree agricole non più inserite nel processo produttivo utili per migliorare la connessione ecologica territoriale; e) aree di proprietà lungo i corsi d'acqua, con priorità per le fasce ripariali in recessione e in cattivo stato di conservazione; f) aree forestali già indicate da specifica normativa e temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di interventi antropici, di danni da avversità biotiche o abiotiche, di eventi accidentali, di incendi o a causa di trasformazioni attuate in assenza o in difformità dalle autorizzazioni previste dalla normativa vigente. Fra i molteplici scopi perseguiti rientrano: a) preservare e valorizzare la naturalità diffusa, la biodiversità e i processi ecologici legati a ecosistemi pienamente funzionali e resilienti; b) contribuire alla riduzione dell'inquinamento atmosferico e alla rimozione del particolato nelle

nell'ottica di rafforzare gli obiettivi fatti propri dalla legge quadro del 2013, perfezionando e valorizzando alcune nuove esigenze emerse nelle realtà urbane a seguito dell'ultima pandemia SARS-COVID 19⁷⁸.

La legge del 2013 ha quindi costituito la prima (ed unica) regolamentazione organica nazionale degli spazi e degli elementi verdi delle città ed ha dato l'avvio alla costruzione di un sistema di rete per lo sviluppo del verde nei contesti antropizzati.

In quella sede il verde pubblico urbano è stato pensato in termini strategici ed è stato ritenuto uno strumento di sviluppo sostenibile⁷⁹.

Affinché ciò divenisse possibile è stato però necessario prevedere ed attribuire nuovi compiti pubblici⁸⁰ e dotare gli attori (pubblici)

aree metropolitane, aiutando così a proteggere la salute umana; c) contribuire a ridurre le procedure di infrazione della qualità dell'aria; d) recuperare i paesaggi antropizzati valorizzando le periferie e le connessioni ecologiche con le aree interne rurali (corridoi ecologici, reti ecologiche territoriali) e il sistema delle aree protette; e) frenare il consumo di suolo e ripristinare i suoli utili. Con D. M. del 30 novembre 2021, n. 493 si è proceduto a mettere a regime le risorse, ma l'esito della recente attività di controllo concomitante condotto dalla Corte di conti nel 2023 ha evidenziato forti criticità sia sui progetti in essere che sui nuovi progetti, mettendo in luce una lentezza ed una difformità attuativa.

⁷⁸ Ampiamente su tale rapporto vedi C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il verde pubblico nel nuovo contesto*, cit. p. 111.

⁷⁹ A confermare quanto affermato si rammenta che uno dei principali documenti redatti dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico è stato proprio quello contenente le Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile, varato nel 2017 con Delib. n. 17 del 19 marzo.

⁸⁰ Nell'ottica di pensare il verde urbano in termini di servizio pubblico locale, acquista rilievo la modalità con cui l'amministrazione locale provvede alla sua organizzazione, pianificazione e gestione in funzione del soddisfacimento in modo più appropriato dei bisogni dei cittadini, secondo quanto già rilevato dalla Delib. n. 6 del 2015 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico: al riguardo diviene fondamentale introdurre un apposito organo che funga da supporto tecnico alla realizzazione delle linee di azione predisposte dal legislatore, provvedendo altresì a coordinare lo svolgimento delle attività richieste; la nascita del Comitato ministeriale per lo sviluppo del verde pubblico, istituito nel 2013 ai sensi dell'art. 3 della l. n. 10 del 2013 e rinnovato nel 2018 (dm 2 febbraio 2018, n. 28 recante disposizioni attuative alla legge 10 gennaio 2013, n. 10 in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico in conformità al dl 19 agosto 2016 n. 177) è un chiaro segnale in tale senso, attesa la pluralità

istituzionali del territorio chiamati a realizzare tali compiti, di nuovi strumenti all'uopo predisposti⁸¹ e resi operativi⁸², anche sotto il profilo competenziale⁸³.

In caso contrario l'effetto dell'inerzia si sarebbe riversato sul rallentamento della logica infrastrutturale di rete del verde, andando a vanificare anche lo sforzo di sensibilizzazione collettiva profuso per avvicinare i cittadini alla cultura del verde urbano mediante mirate ini-

dei compiti che è chiamato ad assolvere (monitoraggio azioni intraprese dalle amministrazioni al fine di implementare lo sviluppo del verde; esercizio di poteri di consulenza tecnica e giuridica; compiti promozionali specifici e generici, compiti di impulso compiti di verifica a controllo e attività referenti istituzionalizzate e di supporto ad organi pubblici).

⁸¹ Limitandosi ad alcuni esempi si pensi, su un piano più generale, alla Strategia nazionale del verde urbano "*Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini*", adottata dal Comitato per lo Sviluppo del Verde ed illustrata nel 2018; oppure, in termini di interventi locali, ai Piani del verde da redigere da parte di ogni amministrazione comunale; al Censimento del verde; al Bilancio arboreo; alla predisposizione di iniziative per la Giornata nazionale degli alberi; alla piantumazione di nuovi alberi per ogni nascita o adozione di minore. Sotto altro aspetto diviene sempre più importante avviare un percorso formativo e professionalizzante continuo per quei soggetti pubblici che sono istituzionalmente chiamati a prendersi cura del patrimonio verde: in questa direzione militano le prescrizioni volte a regolamentare processi di formazione degli addetti alla pianificazione, progettazione e gestione del verde urbano (vedi Relazione annuale Comitato verde pubblico del 2015); oppure dare pubblicità delle cd. "buone pratiche" (vedi la banca dati GELSO - Gestione Locale per la Sostenibilità, che ha creato una sezione tematica dedicata alle buone pratiche per il verde urbano).

⁸² Si pensi al recente DM del 10 marzo 2020 n. 30 adottato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e recante i Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde (CAM), nel quale si prevedono strumenti avanzati per la cura del verde urbano, anche mediante un aggiornamento ed una revisione di quelli già esistenti; sul tema ampiamente si veda E. BOSCOLO, *Commento art. 57*, in G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Piacenza, 2023, p. 301 e ss.

⁸³ Il peculiare rilievo acquisito dalle necessarie competenze e conoscenze in capo a chi programma, gestisce e manutiene gli spazi verdi urbani è ben messo in luce da F. FERRINI, *Greening the city. La scelta delle specie*, in *Rivista*, 1, 2017, p. 60; F. BUSSOTTI, F. FERRINI, M. POLLASTRINI, A. FINI, *The challenge of Mediterranean sclerophyllous vegetation under climate change: From acclimation to adaptation*, in *Environmental and Experimental Botany* 103, 2014, p. 80-98.

ziative condivise⁸⁴ e mediante specifici strumenti di incentivo⁸⁵ anche economico⁸⁶.

L'idea di fondo è stata infatti pensata secondo una logica trasversale, atta ad includere quanti più attori possibile nella rete infrastrutturale del verde pubblico delle città, così da frammentare e moltiplicare il ruolo attivo di ciascuno di essi nella gestione delle risorse verdi urbane⁸⁷.

Per tale ragione ogni elemento disfunzionale rischia di danneggiare il quadro d'insieme nella sua complessa articolazione⁸⁸.

Del resto, però, il pericolo di una asincronia è quasi consustanziale ad una struttura a rete che procede in modo trasversale operando su più piani distinti, spesso non sempre interconnessi in modo sincrono.

⁸⁴ Numerose e caleidoscopiche sono le strade suggerite dal legislatore e poi riprese ed approfondite dal Comitato per il verde pubblico nei documenti varati (delibere e relazioni annuali al Parlamento) per avvicinare e sensibilizzare i cittadini alla conoscenza del patrimonio verde della città (si pensi, ad esempio, alle attività volte a favorire il recupero dei giardini storici, di cui si è fatto cenno prima; alle attività di divulgazione e promozione dell'educazione ambientale urbana nelle scuole di ogni ordine e grado).

⁸⁵ Ad esempio vedi ipotesi di cd. baratto sociale, su cui di recente J. VAVALLI, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. Amm.*, 1, 2022, p. 215 ed *ivi* i riferimenti bibliografici e normativi aggiornati.

⁸⁶ In particolare, si veda il cd. Bonus verde, misura di politica fiscale più volte reiterata dai diversi Governi e consistente in una detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche pari al 36% delle spese sostenute per interventi di sistemazione a verde di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione pozzi; realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili.

⁸⁷ Si pensi, per rimanere sul piano dei soggetti pubblici, al supporto fornito da ISTAT (ad esempio, le indagini annuali condotte con *"Rilevazione Dati ambientali nelle città"* volte a realizzare un monitoraggio dell'attuazione della L. 10/2013 nei comuni capoluogo di provincia/città metropolitana, su dotazioni e caratteristiche del verde urbano, offrono elementi indispensabili ai futuri interventi in materia da parte degli attori pubblici) oppure al ruolo di supporto tecnico-scientifico di ISPRA, organo ufficialmente deputato, ai sensi del comma 2, art. 3 del Decreto Ministeriale 18/02/2013 al supporto tecnico del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico (da qui, ad esempio, la redazione di specifici Rapporti annuali sulla qualità dell'ambiente urbano).

⁸⁸ Questa è la conclusione cui giunge N. FERRUCCI, *Il verde urbano*, cit. p. 260, che raggruppa i punti di delusione rispetto alle aspettative attese in una sorta di *cahier de doléances*, controbilanciando lo scenario negativo con l'esaltazione del ruolo proattivo del Comitato del verde.

Un possibile antidoto all'incompleta realizzazione degli strumenti tipici introdotti ad hoc dalla articolata strategia del verde pubblico delle città, potrebbe allora essere quello di reperire altrove fattori di stimolo per far ripartire quei processi inceppati.

Forse lungo questa direttrice potrebbe collocarsi la spinta imposta dalla *Nature Restoration Law*, la innovativa quanto travagliata⁸⁹ legge europea sul ripristino degli ecosistemi naturali, che impone agli Stati membri il cogente obbligo di ristabilire entro termini di media lunghezza⁹⁰, una determinata percentuale minima di superficie naturale marittima e terrestre così da prevenire, fermare e invertire il degrado della biodiversità.

La ricaduta diretta di questo nuovo obbligo comunitario a valere sui singoli Stati produce effetti diretti sulla pianificazione urbana.

Come opportunamente evidenziato:

“il provvedimento prevede infatti che entro il 2030 non si registrino più perdite nette di spazi verdi né di copertura arborea e al tempo stesso dispone, per il 2050, che si produca, nelle aree urbane, un incremento della superficie delle aree verdi pari almeno al 5 per cento della superficie totale urbana, fissando una soglia minima del 10 per cento di copertura arborea in ogni città europea, indipendentemente dalla dimensione della stessa, con l'obbligo di un recupero netto di spazi verdi urbani integrati sia nelle zone edificate sia negli spazi infrastrutturali”⁹¹.

⁸⁹ L'approvazione avvenuta quasi a sorpresa e grazie al decisivo supporto dell'Austria cui si deve la formazione del pacchetto di maggioranza, risale al 17 giugno 2024. In quella data il Consiglio riunito a Lussemburgo, forte dell'inversione di rotta di una maggioranza significativa di Stati, maturata al termine di un periodo di forte opposizione dell'asse negazionista (nella quale vi era anche l'Italia), ha compiuto quel passaggio formale che era sfumato il 25 marzo 2024, data in cui la proposta di legge accordata in seno al Parlamento europeo, avrebbe dovuto essere formalizzata nel Consiglio Ambientale a Bruxelles.

⁹⁰ La scadenza per gli Stati europei è fissata al 2030 (primo *step*), con 2030, con l'obiettivo di raggiungere tutti gli ecosistemi danneggiati entro il 2050 (secondo *step*).

⁹¹ Così A. ARCIDIACONO, *Natura e servizi ecosistemici. Nuove priorità per il progetto urbanistico*, 28 settembre 2023, disponibile sulla rete interconnessa.

4. *Dalla rete del verde alla strategia complessa: il verde pubblico come obiettivo delle altre politiche pubbliche*

Proviamo, dunque, ad arretrare il punto di osservazione e, di conseguenza, ad ampliare la prospettiva d'indagine.

Il verde pubblico nei contesti antropizzati non è più considerato solo l'obiettivo finale di una specifica politica pubblica che se ne è fatta carico, bensì diviene contemporaneamente strumento (non unico ma) necessario per ulteriori e diversi obiettivi di distinte politiche pubbliche.

In tal modo è dall'impiego, in altro contesto, del generale vantaggio ricavabile dall'accrescimento dell'importanza assunta dal ruolo del verde urbano, che si traggono elementi rafforzativi della strategia per esso predisposta.

Secondo quanto proposto, per perseguire gli obiettivi prefissati dalla strategia verde delle città, non occorre aggiungere o perfezionare gli strumenti del quadro regolatorio già esistente, ma appare forse più funzionale ricavare nuovi stimoli per far ripartire questi ultimi dalla lettura dei vantaggi prodotti dal verde, sotto un piano generale, in contesti non prettamente urbanistici, ma più ampiamente sociali, economici e culturali legati sempre alla vita nelle città.

Ci pare che proprio la peculiare attenzione rivolta al verde urbano dagli studi svolti in ambiti diversi dalla pianificazione urbana possa generare gli elementi acceleratori utili ad innescare una spinta impiegabile a vantaggio degli attori delle strategie urbanistiche ed edilizie delle città.

La logica di analisi proposta è pertanto frutto di un ribaltamento rispetto al processo di studio originario: il verde urbano da fine urbanistico diventa mezzo per una città sostenibile⁹².

⁹² Il tema della città sostenibile, declinato nella diversa lettura della città giusta, è stato oggetto di numerosi studi giuridici e non, condotti lungo differenti prospettive; di recente vedi P. PIRAS, *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2, 2023, p. 143 ed *ivi* la bibliografia a supporto del tema attenzionato; per ulteriori punti di vista sul nuovo processo evolutivo urbano, cfr. C. CAPITANIO, R. MASINI, *Il futuro della città sostenibile*, Firenze, 2022; S. PROFETI, G. PAVANI, C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, 2024; A. TILCHE, F.L. BASILE, M. TORSSELLO, *Le città a impatto climatico zero. Strategie e politiche*, Bologna, 2023.

Il risultato da esso prodotto (*rectius*: l'esito indagato dell'effetto generato) crea le premesse per una sorta di spinta gentile nei confronti della strategia urbanistica della rete del verde urbano.

In modo non difforme da quanto già proposto da recente dottrina su un piano di teoria generale dell'agire pubblico⁹³, se tale sollecitazione può essere raccolta e divenire operativa, la politica del verde urbano e la rete strategica di attori e strumenti per essa predisposti non avrà bisogno di essere completata dall'interno, quanto piuttosto stimolata e responsabilizzata dall'esterno.

L'ipotesi va verificata.

Va visto in primo luogo, se il verde urbano si presta a costituire oggetto di attenzione specifica da parte di differenti studiosi di settore; in secondo luogo, se le aspettative riposte nei presunti esiti positivi attesi con riferimento ai miglioramenti conseguiti dall'utilizzo del verde urbano, siano idonee a rappresentare una forma di moral suasion che possa divenire fonte di responsabilizzazione futura.

L'avvio muove da quanto, in modo condivisibile, è stato affermato per centrare il carattere strutturalmente essenziale del verde urbano.

Di esso è stato detto che, "per la sua natura di risorsa comune in grado di generare benefici per l'intera collettività [il verde urbano] deve essere oggetto di politiche pubbliche mirate"⁹⁴.

Orbene, se manteniamo fermo tale assunto, riusciamo ad operare una mappatura dell'indice di interesse sollecitato dalla (possibile) corretta implementazione di modelli di impiego del verde in ambiti oggetto di studi non urbanistici.

In particolare, ad esempio, il verde urbano è finito più volte sotto l'attenzione degli ambientalisti e degli scienziati del clima.

A catturare l'interesse di chi indaga i rimedi alle cause climatiche che hanno condotto al verificarsi di situazioni estreme, esasperando l'indice di sopportabilità umana e mettendo alle corde la sostenibilità ambientale, è stato (fra l'altro) proprio il possibile ripensamento del

⁹³ A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021.

⁹⁴ Sono parole di G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione*, cit., qui 42; in termini vedi anche R. PAVIA, *Eco-Logiche*, in *Piano Progetto Città*, n.25-26, 2012.

suolo urbano e del potenziale ruolo riparatore di cui il verde cittadino può farsi carico⁹⁵.

La rilettura dello spazio urbano nell'ottica non mercantilistica⁹⁶ favorisce l'idea del suolo come un'infrastruttura ambientale determinante per il ciclo del carbonio, dell'aria e dell'acqua⁹⁷, con ciò isolando l'importanza del verde cittadino⁹⁸.

Si precisa in merito che l'elemento naturale del contesto urbano, da un lato vada potenziato sotto il profilo tecnologico affinché divenga maggiormente performante e sfruttabile in rapporto alle utilità generate; per altro verso trovi un impiego più elevato negli ambienti ad alto impatto infrastrutturale di origine artificiale, così da riequilibrare l'ambiente⁹⁹.

Riportare il suolo urbano a valore di elemento infrastrutturale portante del contesto antropizzato¹⁰⁰, significa porre lo spazio verde non inurbato al centro della infrastruttura che lavora per l'equilibrio dell'ambiente¹⁰¹ e per lo sviluppo umano sostenibile¹⁰².

È stato recentemente dimostrato che il verde nelle città va considerato come servizio ecologico fondamentale¹⁰³, sempre più insostitu-

⁹⁵ In particolare a questo sono dedicati, fra i molti, gli studi J.K. GASTON, *Urban Ecology*, Cambridge, 2010; F. FERRINI, A. FINI, J. MORI, A. GORI, *Role of Vegetation as a Mitigating Factor in the Urban Context*, in *Sustainability, Special Issue Adaptation to Global Change: Modeling and Decision Support Tools in Urban Planning*, 2020, 12, p. 4247; T. ZUPANCIC, C. WESTMACOTT, M. BULHUIS, *The impact of green space on heat and air pollution in urban communities, A meta-narrative systematic review: David Suzuki Foundation*, Vancouver, 2015.

⁹⁶ L'espressione è di R. PAVIA, *Progetto urbano*, cit., qui p. 54.

⁹⁷ Fra l'ampiezza degli studi sul tema vedi, per interessanti riflessioni nella prospettiva qui seguita R. PAVIA, *Eco-Logiche*, cit., p. 2.

⁹⁸ All'analisi scientifica del tema si dedica in modo particolare lo studio di G. ZERBI, L. MARCHIOL, *Il ruolo del verde urbano nella mitigazione dell'inquinamento atmosferico*, Udine, 2013.

⁹⁹ Tale osservazione è di R. PAVIA, *Il passo della città. Temi per la metropoli del futuro*, Roma, 2015.

¹⁰⁰ L'obiettivo è condiviso sia dagli scienziati (fra cui vedi che dagli agronomi (fra cui vedi W.B. LOGAN, *La pelle del pianeta. Storia della terra che calpestiamo*, Torino, 2011).

¹⁰¹ Ciò era già da tempo sostenuto da un paesaggista francese nel noto lavoro, G. CLÉMENT, *Il giardiniere planetario*, Milano, 2008.

¹⁰² Di recente sul tema vedi E. SCHEGGIA, *Obiettivo Verde. Le emergenze ambientali e le sfide del nuovo giornalismo*, 2024.

¹⁰³ Così si legge su Openpolis, dove, in un approfondimento che muove dai dati

ibile nell'ottica di fornire una risposta urgente alle emergenti fragilità umane¹⁰⁴.

Va poi da ultimo rammentato come il verde urbano sia divenuto centrale anche negli studi sulla giustizia ambientale¹⁰⁵ e sulle *climate litigations*¹⁰⁶.

Un altro ambito di rilievo del verde urbano è poi costituito da quegli studi volti ad indagare le dinamiche dei fenomeni sociali che definiscono i rapporti fra gli abitanti dei contesti urbani oppure, nella prospettiva rovesciata, gli effetti delle dinamiche delle città in evoluzione sugli equilibri umani e soggettivi¹⁰⁷.

Nella determinazione delle relazioni fra le persone che condividono il sistema-città gli spazi verdi urbani, purchè non strumentalizzati da lo-

raccolti nel Report 2020 del Sistema nazionale di protezione ambientale, si mette in chiaro il diverso vantaggio generato dalla minore o maggiore presenza del verde urbano sulla congestione del traffico, la bassa qualità dell'aria, l'inquinamento acustico, le isole di calore, il dissesto idrogeologico, l'assenza di biodiversità dei vari centri abitati. Su tali aspetti vedi anche M. FIORI, S. CROCE, T. POLI, *Città resilienti e coperture a verde*, Rimini, 2017.

¹⁰⁴ Interessanti riflessioni in merito al ruolo del verde urbano nella spinta al "cambiamento" capace di proporre soluzioni per migliorare le prestazioni delle città sempre più vulnerabili sono racchiuse in T. BROWNLEE, C. CAMAIONI, P. PELLEGRINO, *Emergenza clima e qualità della vita nelle città*, Milano, 2021.

¹⁰⁵ Tale filone di studio pur relativamente nuovo ed assai recente, è stato molto indagato in contesti internazionali e solo da poco è stato oggetto di approfondite analisi sul piano del diritto interno; fra i principali contributi, ma senza esaustività, vedi, per un inquadramento generale, M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Questa Rivista*, 1, 2021, p. 53; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2, 2021, p. 293 e per una puntuale analisi dei percorsi seguiti dalla giurisprudenza M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi [Itinerari della giurisprudenza]*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2, 2022, p. 265; di recente vedi S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal - Riv. BioDiritto*, 2, 2023, p. 137 ed *ivi* l'ampio apparato bibliografico a supporto.

¹⁰⁶ Vedi da ultimo *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, dove una puntuale analisi dà conto delle responsabilità ingenerate da conseguenze climatiche evitabili, prevedibili e rimediabili con strumenti di politica urbana fra cui la regolamentazione di una strategia del verde occupa una posizione di primario rilievo.

¹⁰⁷ Sul tema vedi di recente S. MANCUSO, *Fitopolis, la città vivente*, Bari-Roma, 2023; A. METTA, *Il paesaggio è un mostro. Città selvatiche e nature ibride*, Roma, 2022.

giche demagogiche e ad essi asservite¹⁰⁸, acquistano un ruolo di prim'ordine in rapporto al grado di coesione realizzato ed al livello di equità assicurato dalle politiche locali.

Interessanti studi hanno riletto il verde urbano in una prospettiva funzionale al rafforzamento di forme di coesione sociale¹⁰⁹; in quest'ottica il verde urbano è ritenuto strumento di politiche sociologico-relazionali attraverso le quali si realizzano sistemi di connessione e coesione fra i vari soggetti che abitano un ambiente urbano¹¹⁰.

In particolare, esso, predisponendo idonei ambienti verdi nell'ambito dei molteplici spazi urbani, costituisce un elemento portante dello sviluppo delle dinamiche interpersonali, in tal modo rese possibili dalla spinta alla socializzazione favorita dalla presenza di luoghi di incontro e distensione.

In modo non difforme è stato osservato che il verde urbano può divenire strumento di equità sociale¹¹¹ laddove correttamente redistribuito per agevolare il recupero di dislivelli urbani derivanti da politiche di sviluppo urbanistico scarsamente strategiche o eccessivamente rigide.

Il binomio copertura arborea e reddito deve essere correttamente impostato secondo una logica non escludente e paritaria.

In tal modo, una adeguata ed opportuna pianificazione strategica del verde riesce a trasformare lo spazio vegetativo in strumento per gestire e prevenire le disuguaglianze sociali.

¹⁰⁸ Il rischio è ben evidenziato da A. METTA, *La città selvatica. Paesaggi urbani contemporanei*, Melfi, 2020, che mette in guardia da ecosistemi selvatici e porzioni di natura brada lasciate sviluppare nei contesti cittadini moderni, non come strumenti proattivi per migliorare la qualità urbana, ma come “strumento di pratiche e politiche di verdolatria consensuale a buon mercato”.

¹⁰⁹ V. JENNINGS, O. BAMKOLE, *The Relationship between Social Cohesion and Urban Green Space: An Avenue for Health Promotion*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, febbraio 2019, p. 1-14 ed *ivi* numerosi richiami bibliografici ai vari approfondimenti multidisciplinari condotti sul tema, ma in un contesto extraeuropeo e caratterizzato dalla presenza di centri urbani di medio-grandi dimensioni che non sempre risulta agevolmente adattabile al panorama nazionale.

¹¹⁰ Vedi A.E. VAN DEN BERG, M. VAN WINSUM-WESTRA, S. DE VRIES, S.M. VAN DILLEN, *Allotment gardening and health: a comparative survey among allotment gardeners and their neighbors without an allotment.*, in *Environmental Health*, 9, 2010, p. 1-12.

¹¹¹ Esplicitamente sul punto vedi F. FERRINI, *Infrastrutture verdi ed equità sociale*, in *economiaefinanzaverde.it*, 2019.

Affinché il verde possa conservare la funzione di strumento proattivo per la disuguaglianza sociale nelle città occorre che le politiche pubbliche locali si facciano carico di elaborare misure di mitigazione compensative per prevenire o rimediare le esternalità negative derivanti dalle conseguenze di una allocazione del medesimo all'interno di spazi urbanizzati che, per il tramite di esso, mutano la loro immagine e il loro valore fondiario.

Una corretta politica sul verde urbano deve quindi darsi carico della prevenzione di rischi di gentrificazione sorti per effetto del disallineamento sociale conseguente alla sperequazione economica generata dall'incremento del valore immobiliare acquisito dagli edifici riqualificati in aree degradate.

Tale politica deve essere accompagnata da misure che temperano il riflesso dell'impennata dei prezzi abitativi per cause legate alla presenza del verde urbano, perché una zona urbana divenuta insostenibile per la maggior parte degli abitanti impossibilitati al mantenimento del tenore di vita precedente, provoca l'abbandono ed un nuovo degrado urbano che rende inservibile e disfunzionale il verde pubblico.

Un ultimo cenno va infine rivolto agli studi condotti sul ruolo del verde urbano in ambito sanitario.

È ormai consolidato che città verdi e più vivibili costituiscano il punto più alto di espressione della civiltà e della democrazia; è però parimenti consolidato che l'ambiente urbano integrato con elevate percentuali di aree verdi ben ad esso armonizzate possa rappresentare una valida misura di prevenzione o di ausilio alla cura di molti dei maggiori fattori patologici che pongono a rischio la salute umana¹¹².

Numerosi studi di settore hanno confermato che la presenza di parchi urbani, aree verdi attrezzate, spazi di vicinato, orti urbani adeguatamente mantenuti e liberamente fruibili dalla collettività indistinta (pertanto anche attrezzati per l'accesso di soggetti assistiti da inabilità), fornisce un supporto nell'insorgenza di malattie psicosomatiche, aiuta nel controllo

¹¹² Per vastità è impossibile dar conto, in questa sede, degli studi condotti sui benefici della natura urbana sulla salute umana, pertanto solo a titolo esemplificativo A. KAŻMIERCZAK, *The contribution of local parks to neighbourhood social ties*, in *Landscape urban planning*, 109, 2013, p. 31-44; R.L. COLEY, W.C. SULLIVAN, F.E. KUO, *Where does community grow? The social context created by nature in urban public housing*, in *Environment behavior*, 29, 1997, p. 468.

delle patologie dismetaboliche e può rallentare l'insorgenza di patologie cardiache e respiratorie¹¹³.

Da un recente studio condotto da Greenpeace nel 2021 ed avente ad oggetto “*Gli impatti su salute e benessere degli spazi verdi nelle città*”¹¹⁴, è emerso che la fruizione regolare da parte di tutti i cittadini delle zone verdi della città garantisce un buon stato di salute, benessere e qualità della vita individuale e collettiva.

I benefici generati sono molteplici e concretamente percepibili e vanno:

“da una migliore percezione della salute generale e del benessere soggettivo, migliori esiti delle gravidanze (ad esempio il peso ottimale alla nascita), una migliore funzione cognitiva, un miglioramento dello sviluppo comportamentale, una migliore salute mentale, un minor rischio di una serie di malattie croniche (es. diabete e condizioni cardiovascolari, obesità, asma), tempi di riabilitazione ridotti a seguito di interventi chirurgici, riduzione dei tempi di ricovero ospedaliero e contenimento della mortalità prematura. Nuove evidenze scientifiche hanno mostrato come anche lo spazio pubblico urbano abbia potenziale riparatore per migliorare le nostre funzioni cognitive”.

Tali benefici si traducono, in ultima analisi, in un risparmio di spesa per la sanità pubblica ed in un vantaggio per l'intera economia locale.

Si ritiene, pertanto di poter affermare che l'organizzazione ed il buon funzionamento di una numerosa varietà di spazi verdi pubblici urbani sia da più parti sollecitato da tutte quelle politiche pubbliche che strumentalmente si servono del verde urbano per perseguire obiettivi propri.

Si tratta senza dubbio di spinte gentili, ma non per questo meno intense nei confronti di quegli attori pubblici responsabili della messa in opera delle politiche urbanistiche varate sul piano regolatorio.

¹¹³ Netti in tal senso sono i dati rinvenibili nel recente *Report Urban Nature 2023* redatto da WWF, *Persone, città e natura: rinnovare l'ambiente urbano per migliorare la salute*, rinvenibile in sito dell'organizzazione.

¹¹⁴ In particolare, per il dettaglio dell'indagine vedi *Rapporto Greening the City*, rinvenibile presso la rete interconnessa.

5. *Il valore giuridico del verde urbano e la nascita di un paradigma*

Lo sforzo di analisi fin qui condotto ha voluto indagare l'esistenza ed il grado di maturazione di condizioni idonee per tentare una rilettura del verde urbano in termini valoriali, sull'assunto che gli spazi urbani riservati a verde siano idonei ad interagire non solo con le diverse funzioni della città¹¹⁵, ma anche con le diverse politiche che pongono la città al centro d'indagine.

Valutare il grado di maturazione raggiunto dal legislatore e dagli attori della pianificazione urbanistica nella direzione auspicata implica verificare l'effettiva consapevolezza di un processo di trasformazione giuridica che dovrebbe condurre a pensare il verde pubblico come paradigma valoriale¹¹⁶, per poi agire di conseguenza.

Il verde pubblico quindi, prima di divenire rilevante sul piano urbanistico, deve essere concepito dal regolatore come un bisogno necessario per la qualità della vita di tutti e per la preservazione di un ambiente garante delle biodiversità.

Come appena rilevato, un ausilio nella costruzione del verde pubblico in termini di paradigma valoriale si può ricavare dalle spinte provenienti dalle politiche pubbliche costruite intorno a interessi diversi da quelli urbanistici.

Esse, come auspicato, potrebbero giocare un ruolo primario nella responsabilizzazione dell'attuazione concreta degli strumenti delle politiche urbanistiche di organizzazione strategica del verde pubblico.

Solo in tal modo gli attori pubblici della città potranno porsi oltre la previsione di necessaria esistenza del verde urbano per ammettere che da essa derivi l'obbligo di prendersi cura, come compito pubblico, di:

“un vero e proprio sistema complesso, formato da un insieme di superfici e di strutture vegetali eterogenee, in grado di configurarsi

¹¹⁵ Così si era espressa G. MARI, *Il verde*, cit. qui 47, in relazione alla difficoltà di univoca specificazione della formula “verde pubblico”, che identificava un “insieme molto diversificato di spazi che interagisce con le varie funzioni proprie della città”.

¹¹⁶ A tale conclusione era già pervenuto C. GASPARRINI, *In the city, on the city*, Trento, 2014, occupandosi di suolo inedito e proponendo il vuoto edilizio in termini di paradigma per un ripensamento del suolo urbano.

come un bene di interesse collettivo e come una risorsa multifunzionale per la città e per i suoi abitanti”¹¹⁷.

In base al paradigma proposto, il rispetto della funzione si trasforma in obbligo di elaborare strategie integrate per censire, valorizzare e preservare “l’insieme delle componenti biologiche che concorrono a determinare l’impronta funzionale e paesaggistica di un centro abitato in equilibrio ecologico col territorio”.

In conclusione, il verde pubblico, nella pluralità delle forme ammissibili, diventa effettivamente parte integrante di un contesto urbano regolato per mezzo di un progetto urbanistico di suolo fondato su una idea di città mossa da precisi valori sociali e culturali, solo laddove assoggettato ad un processo di rinnovamento radicale che muove dalla revisione dell’impostazione stessa della categoria giuridica del verde.

Liberare il verde pubblico dalla regola vincolistica imposta dagli originari schemi urbanistici, dona al verde organizzato di ogni città il potere giuridico di un valore trasversale ed intergenerazionale.

¹¹⁷ Così si legge nell’All. 1 *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, connesse alla Relazione annuale del 2017, cit.

Abstract

*Urban public green – Legal paradigm
Public policies – New public function*

Urban public green as a legal value paradigm. Reflections on the evolution of a function. This paper deals with the topic of urban public green and aims to study the birth and development of the legal concept of urban green, after providing a reliable definition of it. The final purpose is to highlight the transformation of urban green from a negative urban planning constraint to a positive legal value. Urban green has recently become the subject of specific public policies and it can be said with some serenity that it constitutes a new legal paradigm to which multi-level administrations must adhere.