

NOTE IN TEMA DI VERDE URBANO

Marco Brocca

Abstract – italiano: il tema del verde si connota sul piano giuridico in termini di pluriqualificazione della categoria, prospettiva che tuttavia risente ancora di un difetto sia di coordinamento tra gli ambiti interessati nonché sia di consapevole attenzione alle nuove acquisizioni scientifiche in materia. La dimensione urbana, da un lato, e l'evidenziazione di nuovi canoni e approcci al tema (multifunzionalità, servizi ecosistemici, gestione attiva, ecc.), dall'altro, possono fornire rinnovate chiavi di lettura e offrire sollecitazioni nella duplice direzione della sistematizzazione e del rafforzamento della normativa di riferimento.

Abstract – inglese: in legal terms, the green issue is characterized by the multi-qualification of the category, a perspective which, however, still suffers from a lack of coordination between the concerned areas as well as a conscious attention to new scientific acquisitions on the subject. The urban dimension, on the one hand, and the highlighting of new canons and approaches to the theme (multifunctionality, ecosystem services, active management, etc.), on the other hand, can provide renewed interpretations and offer solicitations in the dual direction of systematization and the strengthening of the reference legislation.

SOMMARIO: **1.** Verde e servizi ecosistemici; **2.** La genesi normativa: il ruolo del diritto urbanistico; **3.** Strategia nazionale e strumenti locali; **4.** La gestione del verde urbano. Il ruolo dei privati; **5.** L'incremento del verde urbano. La cd. forestazione urbana; **6.** Misure economico-finanziarie; **7.** Componenti specifiche; **7.1.** Gli alberi monumentali; **7.2.** Gli orti urbani; **7.3.** I giardini storici; **8.** Considerazioni conclusive.

1. Verde e servizi ecosistemici.

Il tema del “verde” evoca una pluralità di prospettive, politiche e strumenti di intervento che disvelano la multiformalità e, al contempo, la trasversalità dell’oggetto considerato, mentre la sua qualificazione come “urbano” enfatizza la dimensione locale quale livello ottimale di intervento pubblico.

Studi scientifici ormai consolidati evidenziano il carattere sistemico e multifunzionale di questa realtà ovvero la capacità di produrre servizi ecosistemici, intesi quali “benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano”, secondo la definizione data dal *Millenium Ecosystem Assessment*.

Configurato come sistema complesso, composto da superfici e strutture vegetali eterogenee, il verde ha effetti positivi dal punto di vista ambientale, in termini di miglioramento della qualità dell’aria, riduzione dell’inquinamento acustico, contenimento del consumo di suolo, tenuta dell’assetto idrogeologico, mitigazione climatica e conservazione della biodiversità. Inoltre, esso produce benefici effetti anche dal punto di vista socio-culturale, per le finalità di tipo ricreativo, didattico, culturale, paesaggistico, finanche turistico, che le aree verdi possono assicurare. Questo è particolarmente evidente nella dimensione urbana, perché la densità abitativa elevata nei centri urbani (si calcola che nel 2050 la popolazione mondiale che vivrà nelle città sarà il 66% del totale) e, simmetricamente, la consistenza dei fenomeni di inquinamento in città amplificano la necessità e, al contempo, favoriscono le condizioni perché le aree verdi possano esplicare al meglio le utilità ambientali; peraltro, nel contesto urbano le aree verdi rappresentano per ampie fasce di popolazione la più immediata, se non esclusiva, occasione di contatto con la natura.

La multifunzionalità delle componenti verdi riconosciuta a livello scientifico è oggetto di progressiva attenzione anche in ambito giuridico. Se tradizionalmente il tema ha assunto rilevanza giuridica in funzione delle finalità economico-produttive delle piante e degli alberi (produzione di frutti, legna, energia), più recentemente si riscontrano norme che riconoscono e assecondano la funzione ambientale e quella socio-culturale. Nel nostro ordinamento il quadro regolatorio si presenta ancora insufficiente e soprattutto disorganico, composto da disposizioni disperse in varie fonti normative, che seguono ancora un approccio settoriale e tematico anziché una visione unitaria e integrata del fenomeno. Lentamente e per effetto di sollecitazioni sovranazionali va emergendo la consapevolezza della centralità del tema nell’agenda pubblica, soprattutto per la correlazione e le implicazioni con questioni più ampie di ordine sociale ed economico. Più consolidata è la consapevolezza della dimensione urbana della questione ed è proprio il connubio tra “promozione del verde” e “ambito locale” che risalta, sempre più convintamente, in programmi e documenti strategici internazionali. Basti citare, tra i documenti più recenti e autorevoli,

l'Agenda 2030 e il Green Deal europeo¹: la prima² include tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) le «città e comunità sostenibili» (goal n. 11), proponendo un modello di sviluppo di tipo *bottom up*, partecipato e sostenibile, laddove la sostenibilità ambientale costituisce un paradigma permanente e trasversale alle diverse politiche pubbliche (urbanizzazione, sistema dei trasporti, edilizia abitativa, ecc.) e nella declinazione degli obiettivi compare anche quello dell'incremento di «spazi verdi pubblici» e della garanzia dell'accessibilità universale (goal n. 11.7). Il documento europeo³ intende inaugurare una strategia di sviluppo in cui gli indifferibili problemi mondiali legati all'ambiente e al clima diventano «un'opportunità unica» di «transizione verde» dell'economia e in questo percorso le «città verdi» sono uno degli obiettivi prefissati, nella dichiarata consapevolezza che la città costituisca un ambito ottimale di intervento per i diversi settori interessati (mobilità, infrastrutture, gestione dei rifiuti, ecc.) e per le auspiccate azioni, come l'incremento degli spazi verdi.

A livello nazionale, un tentativo di razionalizzazione normativa è offerto dalla legge 14 gennaio 2013, n. 10, «*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*», che si segnala per la finalità di coordinamento e aggiornamento degli istituti rilevanti in materia, nonché di introduzione di nuovi, ma soprattutto ha avuto il merito di sensibilizzare e rinnovare la riflessione intorno a questo tema.

2. La genesi normativa: il ruolo del diritto urbanistico.

Il diritto urbanistico ha offerto il primo riconoscimento giuridico, generale e permanente, del verde urbano, peraltro attraverso una regolamentazione eterogenea

¹ Sono molteplici i programmi e documenti strategici internazionali, come l'Agenda 21 (del 1992) e la Carta di Aalborg (del 1994), che evidenziano la centralità del ruolo delle città nell'affermazione del paradigma dello sviluppo sostenibile e propugnano, tra le misure di intervento del nuovo modello urbano, la salvaguardia del capitale naturale locale. Più recentemente, è esplicitata la finalità di incrementare il verde urbano: così, ad esempio, la Decisione XII/9 («*Coinvolgimento dei governi locali e subnazionali*») adottata dalla Conferenza delle Parti (Pyeongchang, 6-17 ottobre 2014), in attuazione della Convenzione sulla diversità biologica dell'ONU firmata a Rio de Janeiro nel 1992, incoraggia gli Stati membri, nonché le autorità subnazionali, comprese quelle locali, a incorporare nella pianificazione urbanistica elementi relativi alla biodiversità, comprese le infrastrutture verdi; nonché la New Urban Agenda (Quito, 17-20 ottobre 2016), in cui è promosso un nuovo modello di urbanizzazione sostenibile che include, tra l'altro, la dotazione di spazi pubblici e verdi di qualità. Su scala europea si vedano, ad esempio, i documenti recanti la Strategia europea sulla biodiversità, in cui si evidenzia la necessità di includere infrastrutture verdi e, più in generale, *nature based solutions* (come i boschi urbani e periurbani) nella pianificazione urbanistica (Comunicazione della Commissione del 3 maggio 2011 «*La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*», COM(2011)244; Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020 «*Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*», COM(2020)380).

² *Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, risoluzione ONU del 25 settembre 2015.

³ *Il Green Deal Europeo*, Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, COM(2019)640.

che ha declinato la categoria in più fattispecie⁴. Il tema è stato affrontato anzitutto attraverso lo strumentario degli standard urbanistici. Essi sono definiti a livello statale (legge 6 agosto 1967, n. 765, cd. legge-ponte, art. 17; d.m. 2 aprile 1968, n. 1444) e fungono da limiti alla potestà, ampiamente discrezionale, di pianificazione urbanistica propria dell'autorità comunale, nel senso che per ogni parte del territorio comunale deve essere assicurata una dotazione di spazi, servizi e infrastrutture utili a garantire per ogni cittadino un adeguato ambiente urbano. Questa dotazione si compone di spazi destinati ad attività collettive, a parcheggi, nonché al «verde pubblico»: la componente verde, pertanto, costituisce un elemento necessario e irrinunciabile del contesto urbano in ogni sua parte, potendo variare soltanto la sua consistenza in relazione alle diverse zone urbanistiche.

Questa intersezione con il diritto urbanistico è ripresa e rafforzata dalla legge n. 10/2013, secondo una duplice direzione: da un lato, in caso di mancato recepimento degli standard urbanistici è rinnovato l'obbligo di adeguamento del piano mediante approvazione di apposita variante urbanistica entro l'anno solare (art. 4, comma 2); dall'altro, è introdotto un vincolo di destinazione sui proventi derivanti dai titoli abilitativi edilizi e dalle sanzioni edilizie a favore di determinate opere di pubblico interesse, come la manutenzione del verde o la realizzazione di aree verdi (art. 4, comma 3, successivamente abrogato e trasfuso in leggi di settore, soprattutto finanziarie, come la legge 28 dicembre 2015, n. 208, e la legge 11 dicembre 2016, n. 232).

Nell'ambito della pianificazione comunale la zonizzazione (già prevista dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, perfezionata dalla legge n. 765/1967 e attuata dal d.m. n. 1444/1968) costituisce un'ulteriore leva per la valorizzazione del verde pubblico. Si tratta di tecnica che comporta la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, accomunate da caratteristiche e vocazioni cui vengono fatte corrispondere specifiche destinazioni d'uso e, più in generale, determinati regimi. L'esperienza amministrativa e la lettura della giurisprudenza consentono di evidenziare alcuni punti di interesse, che si incentrano sulla zona agricola (zona E) e sulla zona di interesse generale (zona F).

La prima categoria (cd. verde agricolo) è al centro di una parabola applicativa del tutto singolare. La qualificazione giuridica, tra le zone urbanistiche, della zona agricola riflette la consapevolezza del legislatore della centralità nel sistema economico del settore agricolo e disvela il tentativo di rivitalizzare il comparto in un momento di forte sviluppo economico e di terziarizzazione del Paese; essa segna anche il tentativo di affrontare la questione ancora aperta dell'attuazione del disegno costituzionale in tema di tutela della proprietà agricola e di razionale sfruttamento del suolo (art. 44 Cost.), su cui il diritto urbanistico avrebbe potuto fornire un utile

4 G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, pp. 112 ss.

contributo. In realtà, il risultato rispetto alla questione costituzionale si dimostrerà insoddisfacente⁵, perché la disciplina urbanistica delle aree agricole è impostata secondo la classica configurazione che vede nell'urbanistica la regolazione delle trasformazioni, anzitutto edilizie, del territorio, con l'effetto che l'agricoltura rileva per le sue implicazioni sul piano dell'edificabilità più che come attività economica in sé da assecondare o valorizzare. È questo il difetto genetico che connota la categoria della zona agricola: il suo *nomen* evoca indubbiamente il *favor* verso l'attività agricola, ma il regime connesso è incentrato sull'opzione dell'inedificabilità – o limitatissima edificabilità – del territorio; in altre parole, prevale il significato “negativo” della zona agricola, nel senso della non edificabilità del territorio, piuttosto che l'accezione “positiva” di effettivo svolgimento dell'attività agricola⁶.

Questa lettura è stata considerata coerente con l'impostazione della legge-ponte che aveva sostanzialmente confermato la natura edilizia del piano regolatore comunale⁷, definendo le altre zone urbanistiche essenzialmente secondo il parametro costruttivo (centro storico, completamento e espansione edilizia, zona industriale, ecc.).

La dottrina ha acutamente osservato che grazie alla legge-ponte l'interesse di natura agricola entra nel novero degli interessi da ponderare nel procedimento di pianificazione, alla stregua di un “interesse pubblico differenziato”⁸ in quanto tale rilevante e condizionante per la disciplina urbanistica e, tuttavia, nell'accezione stretta di promozione delle attività agricole finisce per porsi come interesse “debole”⁹, destinato a una tutela indiretta, condizionata primariamente dalle prospettive edificatorie dell'area interessata o da esigenze contingenti.

L'idea che finisce per prevalere è che, tra le diverse destinazioni urbanistiche tipizzate, quella agricola si presta al meglio per imporre limitazioni all'edificabilità, garantendo, per questa via, un ragionevole equilibrio tra aree edificate e aree libere. Marginale – ed eventuale – resta l'obiettivo di riconoscere e valorizzare la vocazione agricola dei luoghi attraverso la perimetrazione di apposite parti del territorio comunale da destinare, appunto, alle pratiche agricole, obiettivo, peraltro, ulteriormente sacrificato dalla mancata o tardiva approvazione del piano regolatore dalla gran parte dei comuni che per lungo tempo hanno preferito ad esso lo strumento più snello del programma di fabbricazione, il quale si riferisce soltanto alla parte urbanizzata del territorio comunale e, al più, alla sua espansione edilizia¹⁰.

5 G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, p. 55.

6 F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2017, p. 86.

7 P. URBANI, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 30.

8 P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, p. 120.

9 *Ivi*, p. 122.

10 P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. COSTATO – A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, II, Torino, 2011, p. 599.

Il nucleo concettuale per cui la vocazione della zona agricola è di sottrarre il suolo a nuove edificazioni ne condizionerà irrevocabilmente l'applicazione e la sua elasticità porterà a ulteriori sviluppi. In particolare, l'accezione della zona agricola come "area-limite" all'espansione edilizia si perfezionerà – e si dilaterà – in termini di "area di risulta"¹¹, opzione che, a sua volta, si declinerà in (almeno) due significati: quello per cui si tratta di un'area di attesa, da preservare provvisoriamente nella prospettiva di una futura utilizzabilità in chiave residenziale o industriale¹² ovvero quello per cui l'area è direttamente utilizzabile per interventi che non possono essere convenientemente localizzati in altre zone¹³.

Più recentemente si è affermata un'ulteriore applicazione, quella che ravvisa nella zona agricola un'area servente all'esigenza di preservare i valori naturalistici e ambientali del territorio. L'accezione muove anch'essa dalla riconosciuta vocazione della zona agricola all'inedificabilità del territorio e fa leva sull'idea che mantenere inedificate certe aree impedisce il consumo del suolo e, simmetricamente, offre alla collettività condizioni di vivibilità e fruibilità delle risorse ambientali. In altre parole, la destinazione agricola di un territorio, implicandone la sua inedificabilità, vale per contenere l'espansione urbana e, per questa via, funge da presidio di tutela del territorio nella sua valenza ambientale.

Queste diverse accezioni risultano sostanzialmente avallate dalla giurisprudenza amministrativa. I giudici, muovendo dalla connotazione in senso urbanistico della zona agricola ribadita dalla legge-ponte, ricavano dalla disciplina urbanistica importanti corollari: anzitutto, che la destinazione agricola assegnata a una determinata area non è ricognitiva di un'utilizzazione o anche solo di una vocazione a fini agricoli dell'area stessa né si risolve, di per sé, in un vincolo all'esercizio dell'attività agricola; quindi, che lo scopo primario della destinazione agricola è di garantire un ragionevole equilibrio tra aree edificate e aree libere, con l'effetto che essa non è *a priori* ostativa di qualsivoglia intervento urbanisticamente rilevante. Seguendo questa impostazione la giurisprudenza maggioritaria adopera un metodo di verifica della concreta compatibilità del progetto rispetto alle caratteristiche dell'area di localizzazione e, più in generale, dell'assetto del territorio: all'esito di questa operazione sono stati ritenuti compatibili con la destinazione a zona agricola progetti di opere quali impianti idroelettrici¹⁴ o di derivazione di acque pubbliche¹⁵,

11 *Ivi*, p. 600.

12 G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 67.

13 P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, cit., p. 601.

14 Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 1989, n. 642, in *Foro amm.*, 1989, p. 2710.

15 Trib. sup. acque pubbl., 18 febbraio 1991, n. 7, in *Cons. St.*, 1991, p. 420.

canili¹⁶, attività di cava¹⁷, depositi di esplosivi¹⁸ o di fuochi di artificio¹⁹, discariche²⁰ o altri impianti di trattamento di rifiuti²¹, impianti di produzione di energie rinnovabili²².

Da altra angolatura, la giurisprudenza ha riconosciuto nella «funzione decongestionante o di contenimento dell'espansione edilizia» propria della zona agricola l' «interesse alla tutela dei valori naturalistici e paesaggistici del territorio»²³. Per questo ha ammesso la destinazione agricola di suoli quando essa è dichiaratamente funzionale a garantire una «naturale cintura di respiro ambientale»²⁴ ovvero «un polmone dell'insediamento urbano»²⁵ o «corridoi verdi»²⁶ tra aree ampiamente urbanizzate ovvero aree di «compensazione»²⁷ o «ripristino»²⁸ ambientale e ha ammesso la qualificazione come zona E di terreni non aventi

16 Tar Puglia, Lecce, sez. III, 14 novembre 2012, n. 1881, in www.giustizia-amministrativa.it.

17 Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 1993 n. 180, in *Foro amm.*, 1993, p. 482.

18 Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 1993 n. 968, in *Foro amm.*, 1993, p. 1846.

19 Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 13 maggio 2014, n. 494, in *Riv. giur. edil.*, 2014, p. 831.

20 Cons. Stato, sez. V, 1 ottobre 2010, n. 7243, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 289; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3853, in *Foro amm. CdS*, 2009, p. 1496; Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 1996 n. 85, in *Foro it.*, 1996, p. 440; Tar Liguria, Genova, sez. I, 14 dicembre 2016, n. 1237, in www.giustizia-amministrativa.it.

21 Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2020, n. 3202, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2711, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli sez. VIII, 9 aprile 2018, n. 2279, in www.giustizia-amministrativa.it.

22 Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755, in www.giustizia-amministrativa.it.

23 Cons. Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5195, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 3354; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 162; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 360; Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 95; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 106; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1090, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903 in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 23 ottobre 2014, n. 5466, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Valle d'Aosta, sez. I, 2 novembre 2011, n. 73, in *Foro amm.*, 2011, p. 3395; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 6 aprile 2011, n. 105, in *Foro amm. Tar*, 2011, p. 1186; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 31 marzo 2010, n. 1118, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 3 novembre 2009, n. 6825, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 3239; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 253. In questo senso, anche la giurisprudenza penale: ad esempio, Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2009, n. 39078, in *Dir. giur. agr.*, 2010, 65. Sulle ragioni teoriche a supporto della prassi amministrativa di tutela 'urbanistica' dell'ambiente e dell'avallo giurisprudenziale si rinvia a di P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, pp. 247 ss.

24 Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5313, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 16 dicembre 2009, n. 2595.

25 Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, cit.; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, cit.; Tar Lombardia, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, cit.; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1090, cit.

26 Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7459, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 24 aprile 2018, n. 2459, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, 7 maggio 2020, n. 751, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 898, in www.giustizia-amministrativa.it.

27 Cons. Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917, cit.

propriamente attitudine all'utilizzazione agricola, come sono quelli di alta montagna ovvero quelli boscati²⁹.

Peraltro, questione preliminare parimenti risolta dalla giurisprudenza è quella dell'utilizzabilità dello strumentario urbanistico per finalità ambientali. Lo sviamento di potere, lamentato di frequente dalle parti ricorrenti, è escluso dai giudici i quali, per ammettere la strumentalità del diritto urbanistico alla cura dell'interesse ambientale, richiamano l'art. 9 Cost., dimostrando consapevolezza della portata della disposizione costituzionale, sia nella parte strutturale (per il riferimento alla Repubblica e non allo Stato) sia in quella funzionale (per il riferimento al paesaggio, che evoca anche i beni ambientali).

Per questa via, è confermato il carattere "flessibile" della categoria urbanistica della zona agricola, la sua adattabilità a multiformi esigenze, compresa quella, più recente, di tutela dell'ambiente.

Una reviviscenza dell'accezione in senso propriamente agricolo della zona E si ritrova in quella giurisprudenza che, pur ribadendone il carattere residuale, riconosce la legittimità della scelta dell'amministrazione di prescrivere in via esclusiva l'utilizzo produttivo di tipo agricolo dell'area³⁰ ovvero di enunciare espressamente la tipologia delle ulteriori attività, rispetto a quelle strettamente agricole, che possono insediarsi nelle aree così classificate³¹, opzioni che si giustificano in virtù dell'ampiezza della discrezionalità che connota il potere pianificatorio. Il carattere ostativo della zonizzazione agricola è legittimato anche in base ad argomentazioni che si fondano sulla natura dell'area, precisamente quando si tratta di un'area agricola di "particolare pregio", connotazione che deriva per qualificazione giuridica (secondo la disciplina dello strumento urbanistico, comunale o sovracomunale, o direttamente *ex lege*) ovvero fattuale, come nel caso di aree che hanno una conformazione risultante dall'uso agricolo consolidato da tempo remoto o a seguito di peculiari interventi, come opere di bonifica³².

La zona F comprende le aree destinate ad attrezzature di interesse generale, categoria eterogenea di beni, di proprietà pubblica e privata, destinati all'uso collettivo, tra le quali rientrano anche le aree verdi (cd. verde attrezzato). Nella

28 Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5313, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4308, in *Foro amm. CdS*, 2009, p. 1683.

29 Sottolineano il punto F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 86; in giurisprudenza, ad esempio, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, in *Riv. giur. edil.*, 2019, p. 1093; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 7 luglio 2011, n. 1843, in www.giustizia-amministrativa.it.

30 Tar Campania, Napoli, sez. III, 7 gennaio 2020, n. 43, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 14 novembre 2012, n. 1881, cit.; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, 19 giugno 2008, n. 152, in www.giustizia-amministrativa.it.

31 Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2012, n. 3570, in *Riv. giur. edil.*, 2012, p. 955.

32 Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2020, n. 3202, cit.; Cons. Stato, sez. II, 1 aprile 2014, n. 1065, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2012, n. 3570, cit.; Cons. di Stato, sez. V, 18 settembre 2007, n. 4861, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 2487; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 9 aprile 2018, n. 2279, cit.

lettura della giurisprudenza il verde costituisce esso stesso «l'attrezzatura pubblica o privata di uso pubblico» cui si ricollega «la fruizione del verde da parte della collettività [che] ne è la funzione tipica nell'ambito dell'organizzazione generale del territorio comunale», con l'effetto che qualora nell'area siano ammesse altre attrezzature (commerciali, sportive, culturali, ecc.) esse sono possibili solo se serventi e compatibili rispetto al verde³³.

La giurisprudenza si è interrogata sulla natura – e sugli effetti – della qualificazione di «verde attrezzato» assegnata dall'amministrazione a suoli di proprietà privata. Dopo un'iniziale incertezza i giudici, supportati dall'insegnamento della Corte costituzionale con la nota sentenza n. 179/1999 sui vincoli urbanistici, si sono uniformati nel riconoscere la natura conformativa (e non espropriativa, con i corollari della non indennizzabilità e non assoggettabilità a scadenza temporale). L'approdo si fonda sull'argomentazione per cui un simile vincolo non svuota il diritto di proprietà né sul piano della disponibilità né su quello dell'utilizzabilità del bene, perché gli interventi connessi al «verde attrezzato» sono realizzabili anche per iniziativa privata o promiscua pubblico-privata e non implicano necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica; è pur vero che la qualificazione come «verde attrezzato» restringe la tipologia degli interventi e delle opere realizzabili (le cd. attrezzature collettive), ma queste limitazioni al diritto dominicale non sono tali da comportare uno svuotamento integrale delle facoltà connesse al diritto dominicale che persistono, sebbene conformate al perseguimento di fini di utilità sociale, assicurando al bene un valore d'uso idoneo a garantire una *utilitas*, anche economica, al proprietario³⁴.

La natura conformativa è riconosciuta anche per il vincolo a «verde privato», che comporta in capo al proprietario il mantenimento dell'area alla destinazione di giardino o prato. Si tratta di vincolo che, pur comportando la sostanziale inedificabilità, non impedisce la fruibilità del bene da parte del suo proprietario e non è preordinato all'espropriazione per la realizzazione di opere pubbliche. Esso è espressione della potestà pianificatoria comunale, tipicamente discrezionale, e vale a regolare la proprietà privata e a conformarla rispetto a obiettivi generali, costituendo

33 Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4148, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 1119; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 11 luglio 2018, n. 335, in www.giustizia-amministrativa.it.

34 Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2019, n. 3896, in www.giustizia-amministrativa.it. La qualificazione della natura conformativa del vincolo del «verde attrezzato» è costantemente affermata dalla giurisprudenza: v., ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2019, n. 3190, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2018, n. 1614, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, 22 febbraio 2017, n. 821, in *Foro amm.*, 2017, 303; Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 2016, n. 4022, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina v., ad esempio, P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, pp. 17 ss.; 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*, 2016, 4, pp. 20 ss.; N. BERTI, *La tutela "urbanistica" dell'ambiente: statuto costituzionale e regime amministrativo della proprietà vincolata*, in *Dir. econ.*, 2016, pp. 734 ss.

una significativa applicazione dell'art. 41, comma 2, della Costituzione che assegna alla proprietà privata anche una funzione sociale³⁵.

Un ambito del diritto urbanistico che può favorire interventi di cura e incremento del verde è quello del recupero urbano. Questo approccio si è progressivamente affinato, evolvendosi, anche nominativamente attraverso le categorie della «riqualificazione», «riabilitazione» e «rigenerazione» urbana, con una serie di piani e programmi³⁶ i quali, seppure difficilmente riconducibili a un modello tipico di intervento ovvero a una gerarchia di strumenti³⁷ e non sempre efficacemente utilizzati dalle amministrazioni³⁸, si connotano per un graduale allargamento dello spettro degli interessi perseguiti: essi spaziano dall'interesse abitativo alla tutela ambientale, dall'accessibilità e mobilità al decoro urbano e alla salvaguardia del patrimonio culturale, estendendosi sino a questioni di natura sociale ed economica che attengono al tessuto urbano. Comune denominatore delle finalità e degli interventi è la riduzione del consumo di suolo, mentre permane una certa dose di incertezza concettuale sulla identificazione – e riduzione – delle iniziative possibili ai soli interventi di natura edilizia che riguardano il patrimonio costruito (singoli edifici ovvero porzioni di città).

Punto di arrivo del percorso normativo di ampliamento degli interessi sottesi agli strumenti di recupero urbano sembra icasticamente rappresentarsi nella cosiddetta rigenerazione urbana, formula evocativa, già nel *nomen*, di un intento di rinnovamento, quasi di rinascita, del tessuto urbano attraverso un programma esteso di interventi che abbracciano diverse aree del territorio comunale e riguardano, come detto, una pluralità di obiettivi. Tecnica che dovrebbe fugare la predetta incertezza concettuale, perché aspira a emanciparsi dall'accezione prettamente urbanistico-edilizia del recupero urbano implicando interventi anche immateriali e orientati a finalità sociali.

35 Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2014, n. 4976, in www.giustizia-amministrativa.it. Similmente, tra le altre, Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 30 giugno 2016, n. 329, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Toscana, Firenze, sez. III, 11 giugno 2014, n. 1016, in *Foro amm.*, 2014, 1809; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 15 maggio 2014, nn. 1276 e 1281, in www.giustizia-amministrativa.it.

36 Esempi di fonte statale sono i programmi integrati di intervento-PIT (legge 17 febbraio 1992, n. 179, art. 16), i programmi di recupero urbano-PRU (decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, art. 11), i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile-PRUSSST (d.m. 8 ottobre 1998), i programmi di riabilitazione urbana (legge 1 agosto 2002, n. 166, art. 27); esempi di fonte regionale sono i programmi di riqualificazione urbana-PRU previsti dalle regioni Marche (legge reg. 23 febbraio 2005, n. 16, art. 5), Emilia-Romagna (legge reg. 3 luglio 1998, n. 19, art. 4), Umbria (legge reg. 21 gennaio 2015, n. 1, art. 72).

37 C. VITALE, *I programmi di riabilitazione urbana*, in S. BATTINI – L. CASINI – G. VESPERINI – C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, p. 27.

38 S. AMOROSINO, *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, in P. STELLA RICHTER – R. FERRARA – C.E. GALLO – C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, 2008, p. 14.

Difetta tuttora una definizione normativa di fonte statale, alla cui formulazione il legislatore si è sottratto anche recentemente, pur avendo dedicato alla rigenerazione urbana un'apposita disposizione nell'ambito del cd. decreto sblocca-cantieri (art. 5, «norme in materia di rigenerazione urbana», decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, *convertito* con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55)³⁹. Anzi, la disposizione sembra alimentare l'ambiguità di fondo del tema perché correla la rigenerazione alla finalità della riduzione del consumo di suolo e all'ambito oggettivo del patrimonio edilizio esistente e in questa correlazione sembra esaurirsi la *ratio* della norma; peraltro, la rigenerazione applicata al patrimonio edilizio esistente è declinata in molteplici forme, dalla razionalizzazione di detto patrimonio alla riqualificazione di aree urbane degradate mediante ricucitura delle funzioni dell'area con tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché al coinvolgimento di edifici a destinazione non residenziale, dagli interventi di efficientamento e adeguamento sismico all'ammissibilità di progetti edilizi che comportano interventi di demolizione e ricostruzione.

Maggiori elementi ricostruttivi sono ricavabili dalla legislazione regionale, in cui si riscontra lo sforzo definitorio con l'esito di un significato di rigenerazione in senso ampio. È il caso della definizione offerta dalla legge reg. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, secondo la quale la rigenerazione urbana consiste in un «insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano» (art. 2, comma 1, lett. a). Emerge la consapevolezza del contributo essenziale che il verde può assicurare per la riuscita delle politiche di rigenerazione urbana, con l'effetto che le relative attività di gestione sono annoverate a pieno titolo tra quelle costitutive dei progetti di rigenerazione. Una consapevolezza che, peraltro, non traspare in tutta la legislazione regionale che pure è dedicata, in proporzione maggiore rispetto a quella statale, al tema della rigenerazione. Riferimenti al verde quale parte integrante delle politiche di rigenerazione urbana sono rinvenibili, ad esempio, nella legge reg. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, che prevede un apposito strumento (programma integrato di rigenerazione urbana-PIRU) tra i cui contenuti vi

³⁹ Lamentano l'inerzia del legislatore, nel senso che «si sarebbe potuto procedere diversamente; per esempio, fornendo una definizione unitaria di rigenerazione urbana o evidenziandone gli elementi di discontinuità rispetto agli interventi di riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio già sperimentati nel secolo scorso», P. URBANI – L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in www.pausania.it, 2019, p. 3.

è «la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di [...] spazi verdi» (art. 2, comma 1, lett. b). Dello stesso tenore è la previsione della legge prov. Bolzano 10 luglio 2018, n. 9, che predispone un apposito piano (di riqualificazione urbanistica-PRU) allo scopo di «promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree già urbanizzate», includendo tra gli obiettivi e gli ambiti di intervento la «valorizzazione delle aree verdi» (art. 59). Similmente, la legge reg. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, include tra gli obiettivi sottesi alla rigenerazione urbana quello di «promuovere lo sviluppo del verde urbano, l'adozione di superfici permeabili e coperture a verde pensile, la realizzazione di interventi per la regimentazione ed il recupero delle acque piovane» (art. 1, comma 1, lett. g).

3. Strategia nazionale e strumenti locali.

La legge n. 10/2013, come detto, ha avuto il merito di focalizzare l'attenzione sulla questione del verde urbano adottando una prospettiva che non si limita a far emergere e rafforzare i raccordi con le altre discipline, *in primis* il diritto urbanistico, ma si sforza anzitutto di trattare il tema come meritevole di autonoma e specifica regolamentazione e, in questa veste, di elevarlo al centro delle politiche pubbliche. Gli aspetti considerati investono tanto il profilo organizzativo quanto quello funzionale e l'insieme degli interventi sembra orientato nella direzione di costruire un "sistema di amministrazione del verde urbano" imperniato su di una sequenza ordinata e graduale, quasi gerarchica, di funzioni e strumenti, che muove dalla programmazione strategica, progredisce con la regolamentazione e la pianificazione e approda alla gestione, e questo processo veicola dal livello statale a quello locale.

Dal punto di vista organizzativo rileva l'istituzione del «Comitato per lo sviluppo del verde pubblico» presso il Ministero dell'ambiente, cui è attribuito il compito di sensibilizzare la conoscenza e promuovere l'attuazione di interventi pubblici a favore del verde urbano (art. 3).

Spetta al Comitato predisporre un apposito "piano nazionale", che è stato approvato, d'intesa con la conferenza unificata, nel 2018 ed è stato intitolato significativamente "Strategia nazionale del verde urbano": la denominazione si spiega con il fatto che non si tratta di un vero e proprio piano, perché non ha un impatto diretto sul territorio, né di un programma perché non determina azioni e misure specifiche di intervento né prevede finanziamenti. L'obiettivo è la definizione di criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti, peraltro la qualificazione in chiave strategica vuole denotare la prospettiva seguita dal soggetto proponente che aspira a considerare il tema secondo una visione globale e integrata, attenta a confrontarsi e raccordarsi con altri documenti strategici, di fonte nazionale e internazionale, che impattano con il tema del verde pubblico, come la Strategia

energetica nazionale-SEN, la Strategia della Biodiversità nazionale ed europea, la Strategia europea sulle infrastrutture verdi e il World Forum on Urban Forest.

La Strategia si fonda su tre obiettivi e altrettante azioni strategiche. Gli obiettivi attengono alla capacità del verde urbano di produrre servizi ecosistemici, declinati nella conservazione della biodiversità, nel mitigamento climatico e nel miglioramento della salute e del benessere dei cittadini. Le azioni strategiche riguardano la sensibilizzazione ed educazione ambientale, l'implementazione delle misure di intervento negli strumenti di programmazione e pianificazione, il monitoraggio dell'attuazione della Strategia.

La Strategia intende stimolare un processo di cambiamento, culturale prima che normativo, che conduca alla piena consapevolezza dei molteplici benefici del verde pubblico e, per questo, ha come destinatari tutti i soggetti pubblici nonché la società civile.

Nel percorso immaginato dalla legge il livello amministrativo ritenuto ottimale è quello locale, in particolare quello dell'ente comunale che è considerato l'interlocutore privilegiato del ministero e ad esso la legge imputa diversi strumenti di settore, utili a guidare il governo del verde pubblico.

Il censimento è operazione preliminare e funzionale alla corretta regolamentazione e gestione del verde, perché mira alla ricognizione del patrimonio arboreo. Anche avvalendosi di sistemi informativi geografici, attraverso il censimento l'amministrazione può conoscere l'esatta consistenza del verde e può disporre di una serie di informazioni (tassonomia, caratteristiche biometriche, contesto ambientale, eventi climatici, fitopatologici e gestionali del passato, ecc.) utili a programmare e realizzare gli interventi a favore del verde. Si tratta di strumento conoscitivo non obbligatorio, sebbene la legge n. 10/2013 abbia enfatizzato la sua utilità in relazione a specifiche componenti, ponendo a carico dei comuni l'onere di censire gli alberi piantati in aree urbane di proprietà pubblica (art. 2, comma 1, lett. c) e gli alberi monumentali (art. 7, comma 2).

Sul piano della valenza normativa, è rilevante anzitutto il regolamento del verde urbano⁴⁰, che trova legittimazione nella potestà regolamentare propria degli enti locali (art. 117, comma 6, Cost.). Si tratta di atto non obbligatorio (salva la precettività disposta da alcune leggi regionali, come la legge reg. Marche 23 febbraio 2005, n. 6, art. 20, comma 6, come modificato dalla legge reg. 18 marzo 2014, n. 3), di competenza del consiglio comunale, la cui adozione appare estremamente utile perché può fornire un'adeguata regolamentazione di molteplici aspetti, procedurali e sostanziali, relativi alla tutela, alla gestione e alla fruizione del patrimonio arboreo e delle aree verdi. Può definire, tra l'altro, i criteri per il censimento, le norme per la

40 G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, pp. 58 ss.; B. GRAZIOSI, *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del «verde privato»*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, pp. 189 ss.

corretta manutenzione del verde, le procedure di autorizzazione degli interventi sugli alberi, le norme sulla fruizione delle aree, la disciplina di affidamento e gestione a soggetti terzi, le prescrizioni tecniche da recepire nei capitolati di gara, le modalità per l'attivazione, anche da parte privata, di iniziative promozionali, come la giornata nazionale dell'albero.

Il piano del verde si pone in linea di continuità con i precedenti strumenti: se il censimento è utile per avere contezza del patrimonio arboreo e il regolamento vale per disciplinarne gli usi, il piano serve per definire in modo organico e lungimirante le linee di gestione del verde, interessando aspetti come la localizzazione delle nuove aree verdi, i criteri di scelta delle tipologie di specie arboree, i criteri per la realizzazione di nuove infrastrutture verdi, i meccanismi di finanziamento e di reperimento delle risorse per l'attuazione delle soluzioni progettuali, le modalità di informazione e partecipazione dei cittadini. Si tratta di piano volontario, che necessita anch'esso di approvazione consiliare e che si inserisce in un sistema regolatorio articolato: da un lato, si colloca sulla scia del censimento e del regolamento, ove esistenti; dall'altro si correla con il piano nazionale del verde pubblico (cd. Strategia) di cui è strumento attuativo, nonché, da altra visuale, con il piano regolatore comunale; rispetto a quest'ultimo si pone come piano di settore, idoneo a indirizzare le politiche urbanistiche, specialmente quelle incidenti sul verde urbano. La legge n. 10/2013 non lo prevede espressamente, sebbene incardini l'obiettivo della «previsione e realizzazione di grandi aree verdi» nell'ambito della pianificazione urbanistica (art. 6, comma 1, lett. e), corroborando per questa via l'approccio urbanistico alla questione del verde urbano. La legislazione regionale valorizza questa impostazione includendo l'incremento del verde urbano tra gli obiettivi strategici del piano comunale (legge reg. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24) ovvero, più spesso, dei piani di riqualificazione/rigenerazione urbana (legge reg. Puglia n. 21/2008, legge reg. Lazio n. 7/2017, legge prov. Bolzano n. 9/2018, legge reg. Lombardia n. 18/2019, già citate) e non mancano casi in cui è espressamente previsto il piano del verde urbano (legge reg. Calabria, 16 aprile 2002, n. 19; d.P.P. Bolzano, 22 novembre 2018, n. 31).

Questa sequenza ordinata di operazioni di tipo programmatico e pianificatorio è preordinata alla concreta gestione del patrimonio arboreo, che costituisce un'attività o, meglio, un complesso di attività, anche peculiari, che suscitano, come si vedrà nel paragrafo successivo, alcuni dubbi di ordine giuridico.

Il sistema delineato dalla legge n. 10/2013 si chiude con il cd. bilancio arboreo (art. 2, comma 1, lett. c). Si tratta di un atto di competenza del sindaco, che va presentato due mesi prima della scadenza del mandato elettorale e deve fornire una serie di dati relativi alla gestione del verde garantita durante il mandato (numero di alberi piantati, stato di consistenza, manutenzione, ecc.), quindi una sorta di resoconto che

offre alla collettività elementi utili di informazione e valutazione dell'operato politico-amministrativo dell'ente locale.

4. La gestione del verde urbano. Il ruolo dei privati.

La cura del verde urbano costituisce, come ha chiarito da tempo la giurisprudenza⁴¹, un servizio pubblico locale, formula che esprime la primarietà di un bisogno della collettività cui corrisponde l'obbligatorietà della sua istituzione e la doverosità della relativa erogazione da parte del soggetto pubblico, con i corollari della continuità della prestazione e della generalità dei beneficiari.

Che la fruizione del verde costituisca un bisogno fondamentale della collettività è un'acquisizione giuridica consolidata. Si pensi al diritto urbanistico, che include il verde pubblico tra gli standard urbanistici, i quali, come già detto, sono parte essenziale e irrinunciabile del piano urbanistico comunale (d.m. n. 1444/1968), nonché inserisce elementi legati al verde nella categoria delle opere di urbanizzazione, primaria («spazi di verde attrezzato», art. 16, comma 7, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, t.u. edilizia, che recepisce l'art. 1, lett. b, legge 29 settembre 1964, n. 847) e secondaria («aree verdi di quartiere», art. 16, comma 8, t.u. edilizia, che recepisce l'art. 1, lett. c, legge n. 847/1964), che esprimono quella dotazione di beni e servizi necessaria per rendere un'area idonea all'uso insediativo previsto dallo

41 Ad esempio, Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 2011, n. 5050, in *Foro amm. CdS*, 2011, p. 2781; Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 3348. In dottrina, v. M. ATELLI, *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, pp. 234 ss. In verità, il profilo oggettivo delle prestazioni relative alla "manutenzione del verde urbano" evoca la questione connessa della qualificazione di queste attività, ossia la loro riconducibilità nell'ambito dei servizi o in quello dei lavori, su cui può richiamarsi l'orientamento espresso da ANAC, che delinea il *discrimen* nel senso che «la manutenzione del verde pubblico rientra nell'ambito dei servizi e non in quello dei lavori, tutte le volte in cui l'attività non comporti una modificazione della realtà fisica con l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (cd. "quid novi"): così, ad esempio, la mondata, rasatura, irrigazione, concimazione, posatura, pulizia, trattamenti vari, sfalcio, decespugliamento delle scarpate, ecc., non configurano "lavori" ma servizi», mentre ricadono nella categoria dei lavori «tutti gli interventi di esecuzione del verde urbano realizzati al fine di consentire un miglior uso della città (recinzioni, sistemazioni paesaggistiche, verde attrezzato, campo sportivi, terreni da gioco)» (ANAC, deliberazione del 6 marzo 2007, n. 72, ripresa in diversi pareri di precontenzioso: ad es., delibera del 13 giugno 2018, n. 576; delibera 21 maggio 2008, n. 158). Il tema è tornato di interesse nell'ambito della gestione emergenziale dell'epidemia da COVID-19, per l'incerta qualificazione delle attività inerenti alla manutenzione del verde rispetto al criterio seguito dal governo di differenziazione tra attività «sospese» e «consentite». Nella prima fase di gestione dell'emergenza (DPCM 22 marzo 2020), queste attività sono state ritenute «sospese», in quanto non ricomprese – con non poche critiche da parte degli operatori del settore – nell'elenco delle attività produttive consentite di cui all'allegato 1 del decreto (integrato con decreto del MISE del 25 marzo 2020), che non menzionava il codice ATECO 81.30 («cura e manutenzione del paesaggio inclusi parchi, giardini e aiuole»), né ritenute riconducibili a quelle volte ad assicurare la continuità «dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali» (art. 1, comma 1, lett. d), disposizione quest'ultima che ha riaperto il dibattito sulla qualificazione in termini di «servizio essenziale» della gestione del verde urbano, ad oggi esclusa dalla tipizzazione normativa. Il successivo DPCM del 10 aprile 2020 ha integrato l'elenco delle attività produttive consentite con l'inserimento, tra gli altri, del codice ATECO 81.3.

strumento urbanistico. Si consideri anche la normativa sui tributi locali, in cui la gestione del verde pubblico è stata ricondotta alla categoria dei «servizi indivisibili», ossia quei servizi che l'ente locale deve assicurare a favore della collettività senza poter frazionare l'erogazione, per la cui copertura è stata istituito un apposito tributo-TASI (art. 1, comma 639, legge 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, ora abolito per effetto dell'art. 1, comma 738, legge 27 dicembre 2019, n. 160, legge di bilancio 2020).

Si tratta indubbiamente di un servizio dalle caratteristiche peculiari, che riflette la complessità dell'oggetto e comporta prestazioni diverse. La gestione spazia dalla progettazione e realizzazione di nuove aree verdi, alla manutenzione di quelle esistenti, alla riqualificazione di quelle degradate, alla cura colturale e alla gestione fitosanitaria delle piante, alla garanzia delle condizioni di accessibilità da parte dei cittadini. In particolare, la manutenzione è l'attività costante di mantenimento dell'efficienza e della sicurezza dell'area verde nel suo complesso e nelle singole componenti. Secondo la concezione più avanzata essa si basa sul principio di gestione differenziata, corollario del paradigma della sostenibilità, per cui occorre definire livelli di manutenzione differenti in funzione non soltanto della tipologia della dotazione arborea che caratterizza l'area, ma anche della tipologia dell'area, della sua localizzazione e delle dimensioni, della destinazione d'uso e delle modalità di fruizione. È improntato a questo principio il documento predisposto dal ministero dell'ambiente, per il tramite del comitato per lo sviluppo del verde pubblico, che reca le «Linee guida per la gestione del verde urbano»⁴².

Le modalità organizzative per la gestione del verde sono molteplici e spetta all'ente locale, in base a una valutazione di natura politico-amministrativa, scegliere la soluzione più appropriata. Le opzioni vanno dalla gestione diretta da parte dell'ente locale a formule di gestione indiretta, da parte di soggetti terzi collegati a vario titolo all'ente (azienda speciale, società in house, società mista, ecc.), sino all'esternalizzazione mediante affidamento a soggetti privati selezionati attraverso meccanismi di evidenza pubblica. In relazione alla manutenzione del verde l'esperienza dimostra che è frequente l'affidamento all'esterno del servizio, peraltro non in forma autonoma bensì congiunta con altri servizi, come quello di gestione dei rifiuti ovvero di igiene urbana. Come ha avuto modo di precisare il ministero dell'ambiente, per il tramite del comitato per il verde pubblico, l'affidamento congiunto dei servizi, pure fattibile e giustificabile per ragioni tecnico-operative nonché di economia di scala, non deve comportare una sovrapposizione dei regimi, perché dal punto di vista giuridico si tratta di servizi autonomi che impongono una distinta regolazione⁴³.

42 Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione del 3 luglio 2017, n. 19, in www.minambiente.it.

43 Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione del 16 marzo 2015, n. 6, in www.minambiente.it.

Il tema del servizio di gestione del verde pubblico è rilevante per il conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione». Si tratta di piano (introdotto dall'art. 1, commi 1126-1127, legge 27 dicembre 2006, n. 296, approvato con d.m. 11 aprile 2008) che, muovendo dalla considerazione per cui l'ambito di approvvigionamento pubblico di beni e servizi può essere utile alla tutela dell'ambiente se ecologicamente orientato, prevede l'adozione di misure volte all'integrazione di esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto pubblico. Tra queste misure, rileva la definizione di criteri (cd. criteri ambientali minimi-CAM), attinenti alle specifiche tecniche, alle clausole contrattuali e ai criteri di selezione delle offerte, destinati a caratterizzare le suddette procedure per specifiche categorie merceologiche. La loro natura è vincolante, nel senso che le amministrazioni devono inserire nella documentazione progettuale e di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (art. 34 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, codice dei contratti pubblici). Tra le categorie merceologiche ritenute funzionali ai suddetti obiettivi ambientali vi sono quelle relative alla gestione del verde pubblico: il recente d.m. 10 marzo 2020 ha determinato i criteri ambientali minimi che devono essere recepiti nella documentazione progettuale e in quella di gara in relazione all'affidamento dei servizi di progettazione di nuove aree verdi e di riqualificazione di aree già esistenti, di manutenzione del verde pubblico e di fornitura di prodotti per la gestione del verde.

Il verde urbano costituisce, inoltre, un ambito di virtuosa applicazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.), che propugna un nuovo modello di agire amministrativo, in cui è ammessa – anzi promossa – l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale; principio che, a sua volta, si relaziona e si aggancia all'art. 3 Cost. in quanto offre un'ulteriore prospettiva utile alla Repubblica per realizzare la missione affidatale dalla Costituzione di favorire il pieno sviluppo della persona umana; principio che traduce in termini giuridici quei concetti propri delle scienze sociali di "civismo" e "cittadinanza attiva", che enfatizzano la sensibilità dei cittadini per le esigenze della comunità e l'attivazione di forme di azione collettiva nell'ambito delle politiche pubbliche.

È esperienza sempre più diffusa che i cittadini, singoli o associati (in forme più o meno organizzate: comitati di quartiere, comitati di genitori, associazioni ambientaliste, associazioni culturali, proloco, ecc.), siano disposti a partecipare attivamente alla gestione del verde urbano, proponendosi con interventi di messa a dimora di nuove piante, di manutenzione, di presenza e vigilanza per rendere fruibili le aree.

La legge n. 10/2013 dimostra attenzione verso questa opzione e fornisce una cornice giuridica utile per favorirne la riuscita. L'art. 2 statuisce che il comune determini una procedura di messa a dimora di alberi «quale contributo al miglioramento urbano i cui oneri siano posti a carico di cittadini, imprese o associazioni per finalità celebrative o commemorative» (comma 1, lett. b); l'art. 4 ammette la concessione in gestione di aree e immobili pubblici, quali le «aree riservate al verde pubblico», a favore dei cittadini, con diritto di prelazione ai residenti del comprensorio in cui è situato il bene o l'area in questione, con l'avvertenza che l'affidamento avviene mediante procedura di evidenza pubblica (comma 4) e con la specificazione di un ulteriore modello che prevede prestazioni corrispettive tra le parti, nel senso che a fronte della gestione dell'area assicurata dai privati l'ente locale si impegna a garantire incentivi, come la riduzione dei tributi (comma 6).

Le fattispecie previste dall'art. 4 sono state recepite e perfezionate dal citato codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), in particolare dall'art. 189, significativamente intitolato «interventi di sussidiarietà orizzontale». Tra gli interventi tipizzati dalla disposizione rileva proprio la «gestione, per quanto concerne la manutenzione», di «aree riservate al verde pubblico urbano» ed è ribadita la previsione del diritto di prelazione a favore dei cittadini residenti, con la specificazione che l'affidamento della gestione deve avvenire mediante procedura informata ai «principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento».

Il codice ha previsto l'ulteriore fattispecie del baratto amministrativo, secondo cui tra ente territoriale e cittadini, singoli o associati, si conclude un contratto di partenariato sociale, in base al quale i privati si impegnano allo svolgimento di attività di pubblico interesse, come «la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi» e l'amministrazione garantisce una riduzione o esenzione di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato (art. 190). Come si vede, l'istituto del baratto amministrativo esprime, già nel *nomen*, l'idea dello scambio e questo elemento vale a connotare l'istituto e a differenziarlo dagli altri: mentre nel baratto amministrativo la corrispettività del contratto è elemento necessario e caratterizzante e assume la forma della riduzione o esenzione tributaria, nelle figure dell'art. 189 è dato eventuale e accessorio.

Dall'esperienza che proviene dai territori emerge un ulteriore modello di azione, quello dei cd. patti di collaborazione. Si tratta di atti convenzionali, con i quali i cittadini e l'amministrazione comunale concordano, fissando le obbligazioni reciproche, la realizzazione di specifici interventi di gestione di beni comuni urbani, tra i quali sono preponderanti le attività di gestione e manutenzione del verde urbano⁴⁴. Questi atti sono preceduti e autorizzati da un apposito regolamento, che

⁴⁴ Significativo è il dato che emerge dal Rapporto-2019 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni curato da Labsus (www.labsus.org), ossia che la cura di giardini, aiuole e/o parchi rappresenta il principale ambito

trova legittimazione direttamente nella Costituzione, con le disposizioni relative alla potestà regolamentare degli enti locali e alla sussidiarietà orizzontale (artt. 117, comma 6 e 118, comma 4). Con l'atto regolamentare l'amministrazione definisce i possibili ambiti di intervento dei soggetti privati e disciplina le modalità di presentazione, il procedimento di selezione e approvazione dei progetti, nonché le agevolazioni e le forme di sostegno a carico del comune e ulteriori profili, come quelli relativi alla responsabilità e alla vigilanza.

5. L'incremento del patrimonio arboreo. La cd. forestazione urbana.

La progressiva acquisizione del valore del capitale naturale in termini di multifunzionalità e servizi ecosistemici, unitamente alla consapevolezza della pluridimensionalità territoriale dei benefici, specialmente nei contesti fortemente urbanizzati, ha portato il legislatore ad occuparsi, oltre al profilo della corretta gestione, dell'obiettivo dell'incremento del patrimonio arboreo. Si tratta di un percorso appena iniziato, di un *work in progress* composto da misure molteplici e di diversa natura (amministrativa, economica, fiscale, ecc.).

Mantenendo l'osservazione sulla legge n. 10/2013, rilevano gli artt. 5-6: la prima disposizione valorizza il partenariato pubblico-privato, estendendo gli istituti del contratto di sponsorizzazione e dell'accordo di collaborazione con soggetti privati alle iniziative «finalizzate a favorire l'assorbimento delle emissioni di anidride carbonica (CO₂) dall'atmosfera tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo delle aree urbane, nonché eventualmente anche quelle dei comuni finalizzate alla creazione e alla manutenzione di una rete di aree naturali ricadenti nel loro territorio». Si tratta di strumenti di natura consensuale, incentrati sul raggiungimento di un accordo tra l'amministrazione e un soggetto privato con o senza scopo di lucro, con l'amministrazione che mette a disposizione beni o aree e il privato che si impegna a garantire l'esecuzione di lavori o l'erogazione di servizi, che costituiscono l'oggetto di prestazioni proprie dell'amministrazione, con l'effetto che l'amministrazione beneficia di risparmi di spesa e il privato dei vantaggi, in termini pubblicitari e di consenso sociale, per aver svolto un'attività di pubblico interesse.

La seconda disposizione è diretta esclusivamente agli enti territoriali (regioni, province e comuni) e li obbliga a promuovere iniziative per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, di cui sono declinati obiettivi, misure e modalità di intervento: tra le

di intervento dei patti di collaborazione (pari al 46%), dato che denota la sensibilità civica per la cura del verde urbano, ma anche, in controtuce, la scarsa attenzione e/o la bassa qualità della gestione pubblica delle aree verdi.

finalità, rilevano quelle di favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e la riduzione dell'effetto "isola di calore estiva"; tra le misure, sono richiamate la conservazione delle aree verdi pertinenziali, la trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili, il rinverdimento delle pareti degli edifici, la realizzazione di grandi aree verdi; in ordine alle modalità di intervento, esse sono eterogenee spaziando dalla creazione di percorsi formativi per il personale amministrativo alla promozione della comunicazione e informazione pubblica, dalla predisposizione di capitolati per le opere a verde ecologicamente orientati alla previsione di strumenti per la conservazione e il ripristino di elementi del paesaggio urbano e per favorire il riuso degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti.

Come detto nei paragrafi precedenti, un ruolo promozionale è svolto dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, che è chiamato a incentivare i percorsi progettuali e le iniziative degli enti locali (art. 3, comma 2, lett. b), nonché a proporre linee guida e buone prassi attraverso un apposito piano nazionale (art. 3, comma 2, lett. c).

Allo scopo di incrementare il patrimonio arboreo la legge ha istituzionalizzato alcune manifestazioni ed eventi in occasione dei quali devono essere realizzati interventi di piantumazione: è il caso della «Giornata nazionale degli alberi» (fissata per il 21 novembre di ogni anno), durante la quale le istituzioni scolastiche e i comuni, in collaborazione con la regione e il corpo forestale dello Stato (oggi carabinieri forestali), curano la messa a dimora di nuove piante, specialmente autoctone (art. 1, comma 2; si veda anche il decreto attuativo d.m. 31 maggio 2016)⁴⁵. La Giornata riprende e rinvigorisce la "Festa degli alberi" (istituita con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, art. 104), nata sulla scia dell' "Arbor day" celebrato per la prima volta in America nel 1872 in occasione dell'istituzione del primo parco naturale del mondo (quello di Yellowstone). La Giornata vale come momento, a valenza sia simbolica che strategica, in cui i soggetti pubblici attivano iniziative di promozione della conoscenza del patrimonio arboreo e di informazione ed educazione ambientale, nonché interventi specifici di piantumazione di essenze utili ad incrementare il patrimonio arboreo pubblico.

La messa a dimora di alberi, nel suo significato di «contributo al miglioramento urbano», è ricollegata dalla norma anche a «finalità celebrative o commemorative» (art. 2, comma 1, lett. b, già citato). In altre parole, la celebrazione o commemorazione di eventi, persone, luoghi di memoria può essere assicurata nella modalità della piantumazione di alberi, con l'effetto di ottenere un duplice obiettivo, quello

⁴⁵ La norma prevede altresì iniziative concertate tra ministeri (dell'ambiente, dell'istruzione, dell'università, delle politiche agricole) «per promuovere la conoscenza dell'ecosistema boschivo, il rispetto delle specie arboree ai fini dell'equilibrio tra comunità umana e ambiente naturale, l'educazione civica ed ambientale sulla legislazione vigente, nonché per stimolare un comportamento quotidiano sostenibile al fine della conservazione delle biodiversità» (art. 1, comma 2).

rievocativo e quello di miglioramento dell'ambiente urbano, cui si aggiunge il rafforzamento della matrice consensuale di queste iniziative, perché fondate sul partenariato pubblico-privato. La disposizione, infatti, si riferisce a iniziative che comportano gli oneri a carico dei cittadini e richiede alla parte comunale la regolamentazione della procedura.

Altra misura di interesse prevista dalla medesima disposizione è quella che richiama la legge 29 gennaio 1992, n. 113, norma in verità poco conosciuta e ancor meno applicata, la quale sancisce l'obbligo per i comuni di messa a dimora di un albero per ogni neonato. La legge del 2013 cerca di rivitalizzare il precedente regime, rinnovando l'obbligo di piantumazione nei confronti dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, estendendolo ai casi di adozione di minorenni e abbreviando i termini per la piantumazione da dodici a sei mesi dall'iscrizione anagrafica, ponendo in capo all'ente locale anche l'onere di informare tempestivamente i genitori circa la tipologia dell'albero piantato e la sua localizzazione.

Una forma di intervento che si sta affermando a livello locale è la cd. forestazione urbana, termine derivante da quello inglese *urban forestry*, che indica la disciplina che si occupa dello studio e dello sviluppo del verde nelle aree urbane e che secondo un'accezione stretta inerisce alla diffusione delle formazioni boschive in ambito urbano e in un'accezione più lata ricomprende ulteriori misure, come lo sviluppo di orti urbani, la progettazione di parchi e giardini pubblici, la realizzazione di tetti e facciate verdi⁴⁶.

46 Un'eco di questa distinzione è rinvenibile nell'ordinamento nella legislazione forestale: in particolare, il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, recante il testo unico in materia di foreste, mantiene imperniata la definizione di bosco al criterio "superficiario", declinato nei parametri dell'estensione (metri quadrati), larghezza (metri lineari) e copertura (percentuale quantitativa di area coperta da alberi rispetto all'area complessiva), senza ulteriori riferimenti, come quello relativo alla localizzazione in ambito urbano o extraurbano (art. 3, comma 3); mentre sono espressamente escluse dalla definizione di bosco «gli spazi verdi urbani quali i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, [...] le siepi, i filari e i gruppi di piante arboree» (art. 5, comma 1, lett. c). In realtà la norma si presta anche all'interpretazione per cui la formazione boschiva all'interno del contesto urbano (cd. bosco urbano) non è «bosco» ai sensi del testo unico forestale, in quanto riconducibile alla categoria «spazio verde urbano», argomentazione che può essere supportata da un confronto tra la normativa precedente (art. 2, comma 6, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, che escludeva dalla definizione di bosco «i giardini pubblici e privati, le alberature stradali») e l'attuale formula normativa che si riferisce agli «spazi verdi urbani», con il corollario che i citati «giardini pubblici e privati», le «alberature stradali» e le altre tipologie citate sono mere esemplificazioni. In altre parole, i boschi urbani e i giardini (ovvero altre tipologie di spazi verdi urbani), pur nelle loro differenze strutturali, sarebbero accomunati sul piano giuridico dall'estromissione dall'ambito applicativo del nuovo testo unico forestale. Si ritiene preferibile la prima opzione interpretativa, perché muovendo dalla tipizzazione definitoria di bosco, si fonda sul riscontro nel bosco urbano degli elementi costitutivi della medesima definizione. Nel senso che possano esistere compagini forestali urbane rientranti nei parametri indicati dalla definizione di cui all'art. 3, comma 3, e non comprese negli elenchi dei beni esclusi di cui all'art. 5, v. la circolare del ministero dell'ambiente ("Indirizzi operativi in materia di «Azioni per la riforestazione» di cui al Decreto Ministeriale del 9 ottobre 2020 e all'art. 4 del Decreto Legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141") del 27 novembre 2020. Sottolinea A. ABRAMI, *Il decreto forestale n. 34 del 2018: una legge sul bosco o sulla produzione di legname?*, in *Riv. giur. amb. online*, 2020, 16,

A livello interno la forestazione urbana, qui intesa nell'accezione stretta di creazione, recupero o ripristino di formazioni boschive in città, rappresenta uno di quei settori in cui le iniziative, dapprima episodiche poi ricorrenti, di tipo volontario e di livello locale, hanno preceduto e, in qualche misura, sollecitato l'attenzione del legislatore, con l'ulteriore precisazione che l'intervento del legislatore statale è stato anticipato da quello regionale. In altre parole, si tratta di esperienze che, pur riflettendo esigenze comuni, denotano sensibilità e attivismo differenti tra i territori, producendo altresì un effetto emulativo veicolato sino al livello statale, rinforzato peraltro da impellenti sollecitazioni di fonte internazionale. Nel modello della forestazione urbana emerge la multifunzionalità dei boschi e con essa si amplificano le finalità proprie del verde urbano: i boschi all'interno del territorio urbano sono significativi luoghi di compensazione ambientale (contenimento degli inquinanti, mitigazione climatica, luminosa e acustica, tutela della biodiversità, ecc.) a fronte di imponenti processi di cementificazione e industrializzazione, nonché valgono a migliorare la qualità del paesaggio urbano (essendo i boschi beni paesaggistici vincolati *ex lege*)⁴⁷, e offrono luoghi di fruizione pubblica, aggregazione sociale e promozione di iniziative culturali, cui si aggiungono vantaggi di natura economica, come quelli relativi alla valorizzazione energetica delle biomasse.

Significativa è l'esperienza degli anni settanta promossa da Italia Nostra nel comune di Milano denominata "Boscoincittà", cui sono seguite molteplici esperienze virtuose che tuttora sono attivate attraverso forme di partenariato pubblico-privato, come quella recente di "Forestami", che vede il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non, e prevede l'ambizioso progetto di piantare tre milioni di alberi nel territorio della Città metropolitana di Milano.

pp. 1 ss., la prevalente concezione economicistica del d.lgs. n. 34/2018, nel senso che il nuovo testo unico forestale è orientato, al di là delle affermazioni di principio, allo scopo primario di regolamentare – e favorire – la produzione di legname, con l'effetto che il fenomeno della forestazione urbana trova scarsa attenzione perché l'interesse dei comuni «alla formazione di boschi urbani e periurbani, non [è] certo col fine di utilizzarli per la produzione del legno» (p. 5).

47 L'interesse paesaggistico sotteso ai boschi è riconosciuto dal codice dei beni culturali del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (già dalla legge 8 agosto 1985, n. 431), che include «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» (art. 142, comma 1, lett. g) tra i beni vincolati *ex lege*, con rinvio alla disciplina forestale per la definizione di bosco (oggi testo unico forestale) e con l'avvertenza che sono esclusi i boschi ubicati alla data del 6 settembre 1985 in aree qualificate come zona A o B dallo strumento urbanistico, ovvero in altra zona urbanistica interessata da piano pluriennale di attuazione ovvero insistenti nel centro perimetrato ai sensi dell'art. 18 legge n. 865/1971 nei comuni sprovvisti di strumento urbanistico (comma 2). Quest'ultima norma incide sul regime dei cd. boschi urbani, nel senso che la sottoponibilità di essi al regime proprio del vincolo paesaggistico dipende dalla loro caratterizzazione dal punto di vista urbanistico (rispetto alla zonizzazione urbanistica), questione che si interseca a quella citata nella nota precedente relativa all'applicabilità del testo unico forestale a questa tipologia di boschi. È nota la pluriquificazione giuridica del bosco, che riflette la riconosciuta multifunzionalità, per cui l'area boscata o, meglio, le diverse tipologie di boschi possono compendiare plurimi regimi corrispondenti a specifici interessi (economico, idrogeologico, naturalistico, paesaggistico, sociale, culturale, ecc.). Sul punto sia consentito rinviare a M. BROCCA – M. TROISI (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, Napoli, 2014.

Se si volge lo sguardo al dato normativo, si noterà che esso è ancora scarno: neanche la legge n. 10/2013, pure specificamente dedicata allo “sviluppo degli spazi verdi urbani”, rivolge autonoma attenzione al tema, che riconduce ai canoni e ai modelli di intervento per l’incremento del patrimonio arboreo urbano.

Più recentemente uno specifico riferimento compare nel cd. decreto clima (decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141). Una specifica disposizione, infatti, è dedicata alle «azioni per la riforestazione» (art. 4) ed è interessante notare, da un lato, la tipologia delle misure propugnate, tra le quali rileva “la creazione di foreste urbane e periurbane” (comma 1), dall’altro, l’ambito spaziale di applicazione che è identificato con il territorio delle città metropolitane, che sono quegli enti istituzionali, formalmente previsti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, rappresentativi delle realtà urbane più popolate e complesse dal punto di vista socio-economico e urbanistico, che in quanto tali avvertono maggiormente le problematiche ambientali, come quelle relative alle diverse forme di inquinamento. La norma promuove un programma – emblematicamente qualificato come “sperimentale”, per ammettere lo stato ancora embrionale delle iniziative pubbliche – di forestazione urbana attraverso lo stanziamento di 15 milioni di euro per gli anni 2020 e 2021 ed è significativa anche l’impostazione di tipo progettuale e selettivo data all’iniziativa, nel senso che esclude lo stanziamento “a pioggia” dei fondi a favore degli enti locali e impone l’attivismo degli stessi che devono predisporre e presentare tempestivamente un’apposita proposta progettuale. Un decreto ministeriale (d.m. 9 ottobre 2020) ha specificato modalità di presentazione dei progetti, requisiti di ammissibilità, nonché i criteri di valutazione degli stessi: è interessante notare che questi criteri riflettono la multifunzionalità del verde, valorizzando specialmente la valenza ambientale (assorbimento di CO₂, rimozione di inquinanti atmosferici, aumento di biodiversità, inserimento in reti di aree protette, ecc.) e quella sociale (fruibilità e accessibilità del pubblico, riqualificazione delle aree, coinvolgimento della comunità locale nella pianificazione e gestione dell’area, ecc.).

Maggiori riferimenti normativi sono rinvenibili nella legislazione regionale. Possono citarsi, ad esempio, l’art. 21 legge reg. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, che ricomprensce le foreste urbane nell’ambito delle «dotazioni ecologiche e ambientali», le quali costituiscono un nucleo di opere, interventi e spazi essenziali e irrinunciabili nell’ambito della pianificazione urbanistica comunale; l’art. 2 legge reg. Toscana, 23 luglio 2012, n. 41, che include la forestazione urbana tra gli interventi di sostegno regionale per la qualificazione e valorizzazione del sistema verde urbano; l’art. 55 legge reg. Lombardia, 5 dicembre 2008, n. 31, testo unico forestale, che promuove il progetto «Grandi foreste» da realizzare anche nei contesti urbani; l’art. 15 reg. Campania 28 settembre 2017, n. 3, regolamento forestale regionale, che definisce la categoria dei «boschi urbani» e vi ricollega determinate misure di

sostegno. Più spesso, si è in presenza di atti regionali di programmazione e pianificazione che prevedono e incentivano interventi di forestazione urbana: tra questi, ad esempio, il Programma «10.000 ettari di nuovi boschi e sistemi verdi multifunzionali» approvato dalla regione Lombardia (del. giunta reg. 20 dicembre 2016, n. 8/3839); la delibera della giunta reg. Marche (dell'1 dicembre 2008, n. 1756), che definisce i criteri per la formazione di bandi per l'assegnazione di contributi utili alla realizzazione di progetti di valorizzazione del sistema naturalistico regionale in ambito urbano e periurbano; il Piano per l'attivazione delle iniziative connesse alla pianificazione forestale della regione Veneto (delibera dell'11 dicembre 2007, n. 3956); il piano paesaggistico pugliese (approvato con delib. giunta reg. n. 176 del 16 febbraio 2015), che prevede tra i progetti territoriali la creazione di parchi CO₂, quale proposta di forestazione urbana nelle zone produttive o industriali per dotarle di aree di compensazione ambientale.

6. Misure economico-finanziarie.

Le politiche di sviluppo del verde urbano fanno leva sempre più convintamente su misure economico-finanziarie, mostrando consapevolezza dell'approccio più avanzato in materia di diritto dell'ambiente che postula il ricorso a strumenti economici in aggiunta a quelli che riflettono la logica classica di *command and control*. Questa prospettiva segue una duplice direzione: quella di incidere sull'azione amministrativa innestando obiettivi propriamente ambientali e quella di orientare in senso virtuoso le preferenze di consumo dei soggetti privati.

Dal primo punto di vista può richiamarsi il bilancio arboreo comunale (art. 2, comma 2, legge n. 10/2013), istituto che pone la questione del verde al centro delle politiche locali, perché consiste in un documento contabile che attesta lo stato di consistenza del patrimonio arboreo in un periodo predefinito (corrispondente alla consiliatura), che il sindaco deve rendere disponibile due mesi prima della scadenza del suo mandato.

Dal punto di vista dei privati, fondamentale è la leva fiscale per incentivare comportamenti virtuosi (ovvero penalizzare quelli dannosi per l'ambiente). In questa direzione si pone, ad esempio, il cd. bonus verde, che consiste in una significativa detrazione fiscale (pari al 36%) a favore dei privati che effettuano interventi di «sistemazione a verde» di aree scoperte private e condominiali di edifici esistenti, comprese le pertinenze, recinzioni, impianti di irrigazione, realizzazione di pozzi, coperture a verde e giardini pensili (art. 1, comma 12, legge 27 dicembre 2017, legge di bilancio 2018, bonus valido per il 2018 e confermato per l'anno 2019 dall'art. 1, comma 68, legge 30 dicembre 2018, n. 145, legge di bilancio 2019, per l'anno 2020 dall'art. 10, comma 1, decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, decreto milleproroghe

2020, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e per l'anno 2021 dall'art. 1, comma 76, legge 30 dicembre 2020, n. 178, legge di bilancio 2021).

Altra misura è il cd. ecobonus che consiste in una detrazione fiscale (di importo variabile nel corso degli anni, come previsto dall'art. 1, comma 344, legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria 2007, sino, ad oggi, all'art. 119, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, cd. decreto rilancio, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) in relazione a interventi di efficientamento energetico degli edifici esistenti. Nell'ambito degli interventi che legittimano l'accesso al beneficio fiscale sono da ricomprendere le «coperture a verde», individuate dal regolamento sul rendimento energetico in edilizia (d.P.R. 2 aprile 2009, n. 59) tra le misure utili per il risparmio energetico e definite come «le coperture continue dotate di un sistema che utilizza specie vegetali in grado di adattarsi e svilupparsi nelle condizioni ambientali caratteristiche della copertura di un edificio. Tali coperture sono realizzate tramite un sistema strutturale che prevede in particolare uno strato colturale opportuno sul quale radicano associazioni di specie vegetali, con minimi interventi di manutenzione, coperture a verde estensivo, o con interventi di manutenzione media e alta, coperture a verde intensivo» (art. 2, comma 5). Sulla riconducibilità delle coperture a verde all'ambito degli interventi di riqualificazione energetica che accedono al beneficio fiscale si è pronunciato positivamente il ministero dell'ambiente, per il tramite del comitato per lo sviluppo del verde urbano, che ha ricordato le acquisizioni scientifiche sugli effetti benefici in termini di risparmio energetico su scala abitativa e urbana delle coperture a verde (protezione dal caldo estivo, miglioramento dell'isolamento invernale, riduzione del fenomeno dell'isola di calore, ecc.) e ha richiamato il regolamento del 2009, già citato, il cui art. 4, comma 18, lett. c), qualifica le coperture a verde come misure innovative e alternative ai criteri di rispetto dei valori di massa superficiale o trasmittanza termica periodica delle pareti opache⁴⁸.

La connessione tra lo sviluppo delle aree verdi e l'obiettivo ambientale del risparmio energetico è presente nella legge n. 10/2013, nella parte in cui si prevede che gli enti territoriali «adottano misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica» (art. 6, comma 1), con specifico riferimento, tra gli altri interventi da incentivare, alle «coperture a verde, di cui all'articolo 2, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59, quali strutture dell'involucro edilizio atte a produrre risparmio energetico» (lett. e).

Un'ulteriore misura fiscale, specificamente rivolta agli esercenti commerciali, è l'esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa di occupazione del suolo pubblico-TOSAP per quegli spazi adiacenti o funzionali al pubblico esercizio adibiti ad aiuole, fioriere o comunque aree verdi, misura evidentemente volta a incrementare il verde

⁴⁸ Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione del 14 aprile 2014, n. 1, in www.minambiente.it.

anche nell'accezione di elemento del decoro urbano. La disposizione era presente nel disegno di legge presentato dal governo, ma poi è stata espunta in sede di approvazione parlamentare della legge n. 10/2013. Peraltro, è da registrare la sua presenza nei regolamenti che disciplinano la suddetta tassa di molti comuni italiani.

7. Componenti specifiche.

La capacità di produrre servizi ecosistemici rappresenta il comune denominatore del verde urbano e la progressiva consapevolezza di questo dato costituisce il motivo ispiratore della più recente legislazione in materia; è pur vero che il patrimonio arboreo è formato da una pluralità di componenti, diverse per tipologia, contesti di localizzazione e modalità di gestione. Questa diversità si riverbera sul piano giuridico, in cui si riscontrano alcuni filoni normativi, aggiuntivi alla disciplina generale, specificamente dedicati a peculiari componenti e manifestazioni del verde urbano.

7.1 Gli alberi monumentali.

Nell'ambito del patrimonio arboreo gli alberi monumentali spiccano per le loro singolari caratteristiche, rilevanti sul piano naturalistico o storico-culturale, tali da renderli elementi portanti del paesaggio e finanche dell'identità di un territorio. Oggetto di attenzione giuridica dapprima a livello regionale attraverso leggi di tutela e valorizzazione che fanno leva soprattutto sull'aspetto identitario (tra le prime, legge reg. Valle d'Aosta, 21 agosto 1990, n. 50; legge reg. Piemonte, 3 aprile 1995, n. 50; legge reg. Toscana, 13 agosto 1998, n. 60), più recentemente sono considerati dal legislatore statale: il codice dei beni culturali del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nella versione modificata dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, include gli «alberi monumentali» tra i beni paesaggistici che possono essere oggetto di provvedimento di vincolo, riscontrando in essi significative ipotesi di beni «che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale [...] o memoria storica» (art. 136, comma 1, lett. a).

La legge n. 10/2013 ha perfezionato la disciplina fornendo la definizione di albero monumentale e rafforzando il regime di tutela. Secondo la definizione di cui all'art. 7, comma 1, sono monumentali gli alberi ad alto fusto, isolati o facenti parte di formazioni boschive naturali o artificiali «che possono essere considerati come rari esempi di maestosità e longevità, per età o dimensioni, o di particolare pregio naturalistico, per rarità botanica e peculiarità della specie, ovvero che recano un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali» (lett. a), nonché «i filari e le alberate di particolare pregio paesaggistico, monumentale, storico e culturale, ivi compresi

quelli inseriti nei centri urbani» (lett. b), «gli alberi ad alto fusto inseriti in particolari complessi architettonici di importanza storica e culturale, quali ad esempio ville, monasteri, chiese, orti botanici e residenze storiche private» (lett. c) e, per effetto di integrazione apportata dal d.lgs. n. 34/2018, i «boschi vetusti» (comma 1-*bis*). Come si vede, si tratta di tipologie diverse, tutte pienamente annoverabili tra quelle costitutive del verde urbano: esemplare è l'ipotesi dei filari e delle alberate inseriti nei centri abitati, che ne connotano l'aspetto paesaggistico.

Tra le misure apprestate dalla legge rileva quella del censimento degli alberi monumentali, attività assegnata al corpo forestale dello Stato (ora carabinieri forestali) in collaborazione con le regioni e i comuni, e l'istituzione dell' "Elenco degli alberi monumentali e dei boschi vetusti d'Italia" (commi 2-3). Un apposito decreto ministeriale (d.m. 23 ottobre 2014) ha fissato i principi e i criteri direttivi, nonché la tempistica del censimento e nel 2017 è stato approvato il primo elenco, periodicamente aggiornato negli anni successivi⁴⁹.

Un'ipotesi di attestazione *ex lege* della monumentalità riguarda il caso peculiare degli alberi che compongono e connotano i "viali e parchi della rimembranza". Si tratta di aree costituite essenzialmente da viali alberati o giardini che sono stati realizzati per commemorare i caduti della prima guerra mondiale e che la legge 21 marzo 1926, n. 559 qualifica come «monumenti pubblici». È da ritenere che la qualificazione legale di monumentalità abbracci tanto l'intera area delimitata come viale o parco nonché i singoli elementi costitutivi, anzitutto gli alberi appositamente piantati per ricordare i soldati caduti; anzi, apposite circolari dell'epoca specificavano che il numero degli alberi doveva corrispondere a quello dei soldati cittadini del comune in cui si realizzava il parco o il viale e che dovevano essere apprestate apposite targhe rievocative dell'evento bellico e delle generalità dei caduti. Ne deriva che questi alberi sono riconducibili all'ambito di applicazione dell'art. 7 legge n. 10/2013 e, pertanto, siano da includere nell'Elenco degli alberi monumentali⁵⁰.

49 Importante è anche l'apparato sanzionatorio previsto dalla legge in caso di abbattimento o danneggiamento di alberi monumentali: salvo che il fatto costituisca reato, è applicabile la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5.000 a euro 100.000 (comma 4). Per un approfondimento sulla normativa dedicata agli alberi monumentali v., specialmente, N. FERRUCCI, *Gli alberi monumentali*, in ID. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020, pp. 257 ss.; ID., *La monumentalità vegetale: dagli alberi al bosco*, in ID. (a cura di), *Commentario al Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, 2019, pp. 363 ss.

50 Sul punto v. Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione del 23 maggio 2016, n. 14. Di interesse è anche la deliberazione del Comitato del 6 marzo 2018, n. 23, in cui si sostiene l'inclusione nell'Elenco degli alberi facenti parte dei cd. Giardini dei Giusti ovvero degli alberi dedicati ai Giusti, in virtù della legge 20 dicembre 2017, n. 212, istitutiva della Giornata in memoria dei Giusti dell'umanità, che promuove, tra le altre iniziative, «l'intitolazione ufficiale e la dedica pubblica» di «parchi e giardini già esistenti» e di «alberi già piantumati» (oltreché la creazione di nuovi parchi e giardini). Da questa qualificazione giuridica può ricavarsi l'attestazione della "monumentalità" degli alberi interessati, in quanto può rinvenirsi l'applicazione *ex lege* del criterio sancito dall'art. 7 della legge n. 10/2013, secondo cui sono alberi monumentali anche quelli «che recano un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali».

7.2 Gli orti urbani.

Il carattere poliedrico del verde urbano trova un'ulteriore manifestazione negli orti, in cui il tema del verde si confronta con quelli dell'agricoltura e dell'alimentazione e l'effetto è la creazione di un nuovo elemento dell'*habitat* urbano. Significativa è la qualificazione data a livello regionale, secondo cui gli orti urbani sono "innovativi elementi del paesaggio urbano contemporaneo" (legge reg. Lombardia, 3 luglio 2015, n. 27, art. 2, comma 1, lett. c).

Le finalità sottese agli orti urbani sono molteplici: dal recupero di aree dismesse e valorizzazione degli spazi pubblici all'attenzione per la qualità estetica del paesaggio, dalla sicurezza alimentare per la promozione di stili di vita e di alimentazione sani, alla cittadinanza attiva che implica l'aggregazione sociale e il rafforzamento del senso di appartenenza alla comunità e al territorio, al sostegno delle famiglie con lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari sino alla promozione di opportunità di impresa e occupazione⁵¹.

Gli orti urbani occupano spazi verdi posti all'interno dell'agglomerato cittadino ovvero in aree periferiche e segnano un'ipotesi virtuosa di partenariato pubblico-privato, perché la parte pubblica mette a disposizione della comunità aree abbandonate o terreni agricoli inutilizzati e quella privata vi appresta attività agricole. Secondo lo schema più diffuso, spetta ai comuni effettuare la ricognizione dei terreni disponibili, pubblici ovvero privati se messi a disposizione dai proprietari, quindi attivare la procedura di assegnazione, mediante avviso pubblico e valutazione comparativa delle domande, e sottoscrivere con i beneficiari l'atto-contratto di concessione o di comodato, a titolo gratuito o con un canone di modestissima entità; la regione può intervenire con misure di sostegno, soprattutto finanziario (significativo è, ad esempio, il progetto della regione Toscana «Centomila orti in

51 Sul punto v. M. GOLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche. Cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, pp. 210 ss., che sottolinea la duplice valenza degli orti urbani: di tipo esteriore-fisico, nel senso di valorizzazione del verde urbano, con le implicazioni di tutela ambientale e paesaggistica – e di converso di contrasto del consumo di suolo – che suscita anche un intento di diffusione della "cultura del verde"; di rilevanza economica, per gli effetti di gestione efficiente del patrimonio pubblico e, da altra visuale, di recupero e diffusione di produzioni tipiche del territorio e di occasione di forme integrative del reddito familiare. Evidenzia le implicazioni anche sul piano della sicurezza urbana, nel senso che la presenza di orti urbani può neutralizzare situazioni di conflittualità e insicurezza di parti del territorio comunale, favorendo la socialità e il controllo diffuso, A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, pp. 40 ss., che pure evoca il rischio di condotte degenerate, specialmente di occupazioni abusive di aree abbandonate come atto di protesta contro l'incuria delle istituzioni ovvero sulla base di un'errata percezione del fenomeno degli orti urbani che "legittimerebbe" autonome appropriazioni. Sul fenomeno degli orti urbani, nelle diverse declinazioni, v. anche E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 283 ss.; M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la "Turin Food Policy"*, in *Amministrare*, 2016, pp. 73 e ss.; N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, p. 323; C. CERTOMÀ, *Orti urbani, giardini condivisi, "guerrilla gardening": l'impegno della società civile nella costruzione partecipata dello spazio pubblico*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, pp. 634 ss.

Toscana», previsto dall'art. 1 della legge reg. 28 dicembre 2015, n. 82, collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016).

Le tipologie degli "orti" sono diverse e si declinano soprattutto in base alle finalità e alle caratteristiche degli assegnatari: gli orti urbani e periurbani sono destinati a tutti i residenti, con la precisazione che essi possono essere riservati a particolari categorie, come anziani, associazioni, famiglie; gli orti didattici sono quelli con finalità didattiche e, tra questi, spiccano gli orti scolastici, ossia gli orti gestiti da istituti scolastici, eventualmente presenti all'interno del plesso scolastico, e destinati all'educazione ambientale degli studenti; gli orti con finalità terapeutiche sono riconducibili alle attività di ortoterapia, quale terapia complementare con finalità riabilitativo-terapeutiche per persone con disagi/disabilità.

Dal punto di vista normativo, il dato statale è ancora scarno (tra i pochi riferimenti si veda l'art. 13, comma 3, lett. e, legge 1 dicembre 2015, n. 194, in relazione alle attività delle cd. comunità del cibo)⁵², mentre più consistente è quello regionale, in cui il tema è inserito specialmente nella legislazione urbanistica o in quella agraria (ad es. legge reg. Liguria, 29 novembre 2018, n. 23, art. 3, comma 1, n. 8; legge reg. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, art. 8, comma 2) e non mancano leggi *ad hoc* (ad es. legge reg. Lombardia n. 27/2015; legge prov. Trento 26 gennaio 2018, n. 2). Maggiore attenzione è rivolta a livello locale, in cui si registra l'attivismo dei comuni che si avvalgono della potestà regolamentare: il tema è trattato nell'ambito dei regolamenti sul verde urbano o in quelli sulla gestione dei beni comuni ovvero è oggetto di specifici atti regolamentari. Crescenti sono i casi di applicazione dell'art. 189 d.lgs. n. 163/2006, quali interventi di sussidiarietà orizzontale, ovvero di specifici patti di collaborazione.

7.3 I giardini storici.

I giardini storici sono aree verdi di impianto non recente, nati coerentemente con lo sviluppo urbanistico della città, talvolta luoghi di importanti eventi storici. Spesso sono corredati da elementi artistici (fontane, statue, vasi ecc.) ovvero da edifici di interesse storico-artistico (ville, casine, tempietti, ninfei, ecc.) che arricchiscono il valore culturale dell'area⁵³. Necessitano di una gestione particolare perché si tratta di

⁵² Diversi sono i disegni di legge presentati nelle ultime legislature per disciplinare gli orti urbani: tra gli altri, si vedano il ddl n. C-4734 presentato il 10 novembre 2017, volto a integrare la legge n. 10/2013 con espliciti riferimenti agli «orti sociali urbani» e il ddl n. S-1784 presentato il 28 aprile 2020, che si propone di definire un quadro normativo nazionale di sostegno e promozione alla pratica degli orti urbani.

⁵³ Sono definiti «monumenti viventi» dalla cd. Carta di Firenze del 1981, Carta per la salvaguardia dei giardini storici, approvata dall'International Council on Monuments and Sites-ICOMOS, ad integrazione e completamento della cd. Carta di Venezia del 1981, Carta per il restauro e la conservazione di monumenti di siti. Si tratta di dichiarazione che, evidentemente, denota la riconosciuta peculiarità di questi beni nell'ambito della categoria del patrimonio culturale, non soltanto per rilevanza ma anche per modalità di salvaguardia. Sul valore di questo documento può richiamarsi Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2018, n. 1052, in www.giustizia-

preservare il disegno originario del giardino e l'integrità degli esemplari arborei in esso presenti, spesso vetusti, e, al contempo, di favorirne la fruizione pubblica; una gestione, pertanto, che evoca saperi diversi, dall'architettura alla filosofia, dalla storia dell'arte alla botanica, e che si muove su di un duplice binario, quello della tutela dell'area e delle essenze arboree rispetto a fattori naturali, ma anche rispetto alla pressione antropica, e quello della sicurezza dei visitatori in rapporto alle condizioni fitosanitarie e statiche degli esemplari. Si tratta di realtà che rappresentano al meglio la multifunzionalità del verde: sono componenti del verde estremamente utili in termini di compensazione ambientale urbana, in quanto generalmente sono collocati nelle aree centrali delle città caratterizzate da elevata densità abitativa, sono luoghi di aggregazione sociale e di accrescimento culturale, nonché importanti siti di attrazione turistica.

Dal punto di vista normativo, il riconoscimento dei giardini storici avviene nell'ambito del diritto dei beni culturali. Inizialmente esclusi dal novero dei beni tutelati dalla legge sulle antichità e belle arti (legge 24 giugno 1909, n. 364, cd. legge Rava-Rosadi), «le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse storico o artistico» sono stati inseriti con la legge 23 giugno 1912, n. 688, in virtù del riconosciuto valore culturale. Successivamente sarà riconosciuta anche la valenza paesaggistica, dapprima con la legge 11 giugno 1922, n. 778 (cd. legge Croce), che pure non li menzionerà tra le «bellezze naturali», quindi con le leggi del 1939 (cd. leggi Bottai), in particolare con la legge 29 giugno 1939, n. 1497, che include tra le bellezze naturali «le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, [che] si distinguono per la loro non comune bellezza» (art. 1, n. 2). In questo modo si completa quel percorso, culturale prima che normativo, che ammette la rilevanza storico-artistica e naturalistico-paesaggistica dei giardini storici, con il corollario giuridico dell'applicabilità della disciplina in materia di beni culturali e di quella sui beni paesaggistici; impostazione che è stata pienamente confermata dall'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004 (art. 136, comma 1, lett. b)⁵⁴.

La legislazione regionale ha ripreso la categoria dei giardini storici potenziandola soprattutto nell'ambito della normativa in materia di valorizzazione del patrimonio culturale e in quella sul turismo: tra le misure apprestate significativa è l'istituzione – e connessa promozione – di reti regionali di ville, dimore, complessi architettonici, parchi e giardini storici (legge reg. Lazio, 20 giugno 2016, n. 8, art. 2; legge reg.

amministrativa.it, secondo cui esso, pur non recepito in atti normativi, legislativi o regolamentari, costituisce «senza dubbio un insieme di autorevoli massime di esperienza e buone regole della materia, sì da dover essere tenute presenti nell'esercizio della discrezionalità amministrativa».

⁵⁴ Per un approfondimento v. N. FERRUCCI, *I giardini storici ed il paesaggio*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, pp. 241 ss. Con specifico riferimento al regime fiscale, v. C. FONTANA, *Finanza pubblica e salvaguardia del patrimonio culturale privato: la disciplina fiscale dei parchi e dei giardini storici*, in *Federalismi.it*, 2017, 21, pp. 1 ss.

Piemonte 1 agosto 2018, n. 11, art. 15), nonché la previsione di finanziamenti a favore di progetti di investimento per la salvaguardia e la valorizzazione di questi beni (legge reg. Friuli-Venezia Giulia, 25 settembre 2015, n. 23, art. 13).

La legge n. 10/2013 ha avuto il merito di far emergere e valorizzare il collegamento di queste realtà con il sistema del verde urbano, anzi il loro essere parte integrante del verde urbano: tra i compiti del comitato per lo sviluppo del verde pubblico è enunciato quello di “promuovere gli interventi volti a favorire i giardini storici” (art. 3, comma 2, lett. g).

8. Considerazioni conclusive.

Il verde urbano, qui inteso come fenomeno giuridico, sconta tuttora una difficoltà preliminare. La constatazione della pluralità di elementi che lo compongono ha condotto alla consapevolezza dell'impossibilità, anzi dell'inopportunità, di imbrigliare in senso unitario realtà disomogenee. Questo dato si è tradotto nella molteplicità di prospettive adottate (il diritto urbanistico, il diritto dell'ambiente, il diritto del paesaggio, ecc.) nonché in specifici approfondimenti regolativi rispetto a singole componenti o manifestazioni (gli alberi monumentali, gli orti urbani, ecc.). Purtroppo a questa opzione non è seguita come dato di politica legislativa l'adozione di una visione sistemica, integrata e interdisciplinare, e questo approccio è mancato anche quando il legislatore ha mostrato attenzione ad acquisizioni scientifiche, come la multifunzionalità e la gestione sostenibile, che ispirano la concezione moderna del verde. Così si è assistito al recepimento formale di questi canoni da parte di una legislazione che, tuttavia, continua a mostrarsi frammentata e polverizzata tra le diverse espressioni della categoria. In altre parole, le diverse manifestazioni del verde continuano ad essere considerate come entità a sé stanti piuttosto che come parti del tutto e l'approccio, che pure aspira a modernizzarsi, resta di tipo settoriale, atomistico e ortopedico. Resta in penombra il significato più autentico della multifunzionalità, che implica il confronto, l'integrazione e il coordinamento tra i molteplici interessi riconosciuti.

Mutuando una felice immagine legata all'ambiente, il verde urbano può essere rappresentato come un «reticolo in cui ciascuna parte è collegata a molte altre»⁵⁵, con il corollario che la sua rilevanza deriva non soltanto dai singoli elementi che lo compongono e dalla sommatoria di essi, ma anche dal profilo “relazionale”, ossia dalle relazioni che si innescano tra gli elementi e tra questi e il contesto di riferimento. La presenza di un bosco in un parco pubblico, di un orto urbano in un giardino di quartiere, di un orto botanico in un giardino storico, ovvero elementi

55 B. COMMONER, *Far pace col pianeta*, (New York, 1990) Milano, 1990, p. 40.

peculiari come il giardino pensile, il bosco verticale, i tetti verdi ovvero di infrastrutture verdi come le aree naturali protette, apportano al contesto un valore aggiunto derivante non soltanto dalla somma degli elementi, ma dalle interazioni e collegamenti reciproci che si instaurano tra gli stessi.

Questa visione di tipo sistemico difetta ancora nell'approccio giuridico al tema del verde urbano. Così, ad esempio, il recente testo unico forestale, pure dichiaratamente improntato al paradigma della multifunzionalità dei boschi, appare primariamente orientato a regolamentare il bene-foresta dal punto di vista economico-produttivo, quello volto a massimizzare l'interesse alla produzione di legname, con l'effetto di pretermettere altri interessi e funzioni del bosco e soprattutto di considerare la complessità fenomenica del bosco e con il risultato di trascurare realtà, invece di incalzante attualità, come i boschi urbani.

Anche la disciplina urbanistica, pur attenta al fenomeno del verde urbano e capace di offrire prospettive e strumenti regolatori diversi, suscita non poche difficoltà applicative perché non sempre sono adeguatamente esplicitati e sviluppati i significati e, soprattutto, le connessioni tra la qualificazione urbanistica del verde e altri interessi giuridicamente rilevanti, come quello ambientale o paesaggistico. Sul tema è fondamentale il contributo interpretativo della giurisprudenza, la quale mostra consapevolezza del dato della multifunzionalità del verde, ricavando corollari significativi, tra i quali soprattutto la valenza ambientale delle zone qualificate urbanisticamente come «verde».

Il tema reclama, pertanto, maggiore attenzione da parte del legislatore in termini di rafforzamento della disciplina e, ancora prima, di sistematizzazione della materia. Al riguardo, non appare irragionevole la proposta avanzata dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico di una codificazione della materia, che «favorisca una visione unitaria e integrata di un fenomeno che è, senza ombra di dubbio, irriducibilmente complesso e interdisciplinare»⁵⁶. È da ritenere che una simile operazione (attuabile secondo le diverse forme di tecnica legislativa: codificazione, testunificazione, legge-quadro, legge *ad hoc*, ecc.) sia capace di trattare le molteplici realtà e rappresentazioni del verde secondo un duplice binario: quello in cui le diverse manifestazioni sono considerate nella loro specificità e autonomia e quello in cui le stesse sono trattate come parti di una categoria unitaria imperniata su principi comuni e connotata da criteri di raccordo, sia – all'interno – tra gli elementi costitutivi, sia – all'esterno – rispetto alla cornice regolatoria afferente (si pensi anzitutto alle relazioni con il governo del territorio).

L'alternativa della trattazione per singole partizioni rischia di perpetuare lo stato attuale della disciplina, stretta tra una difettosa percezione della reale consistenza del fenomeno e una regolamentazione frantumata e dispersa nel *mare magnum* della normativa.

⁵⁶ Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, Relazione annuale 2019, p. 7, in www.minambiente.it.