

SYLVA.
CITTÀ, NATURE,
AVAMPOSTI



A CURA DI
SARA MARINI
VINCENZO MOSCHETTI

Mimesis

SYLVA. CITTÀ, NATURE, AVAMPOSTI
a cura di Sara Marini e Vincenzo Moschetti

Il volume raccoglie ricerche e riflessioni in parte presentate e anticipate nel seminario omonimo, organizzato dall'unità di ricerca dell'Università luav di Venezia, che si è tenuto il 13 novembre 2020.

EDITORE

Mimesis Edizioni
Via Montfalcone, 17/19
20099 Sesto San Giovanni
Milano – Italia
www.mimesisedizioni.it

PRIMA EDIZIONE
dicembre 2021

ISBN
9788857585055

DOI
10.7413/1234-1234007

STAMPA

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021
da Digital Team – Fano (PU)

CARATTERI TIPOGRAFICI

Union, Radim Peško, 2006
JJannon, François Rappo, 2019

LAYOUT GRAFICO

bruno, Venezia

IMPAGINAZIONE

Vincenzo Moschetti

© 2021 Mimesis Edizioni
Immagini, elaborazioni grafiche e testi
© Gli Autori

Il presente volume è stato realizzato con
Fondi Mur-Prin 2020-2021.
Il libro è disponibile anche in accesso aperto.

COLLANA SYLVA

Progetto dell'Unità di ricerca dell'Università luav di Venezia nell'ambito del PRIN «SYLVA. Ripensare la "selva". Verso una nuova alleanza tra biologico e artefatto, natura e società, selvatichezza e umanità». Call 2017, SH2. Unità di ricerca: Università degli Studi di Roma Tre (coordinamento), Università luav di Venezia, Università degli Studi di Genova, Università degli Studi di Padova.

DIRETTA DA

Sara Marini
Università luav di Venezia

COMITATO SCIENTIFICO

Alberto Bertagna
Università degli Studi di Genova
Malvina Borgherini
Università luav di Venezia
Marco Brocca
Università del Salento
Fulvio Cortese
Università degli Studi di Trento
Massimiliano Giberti
Università degli Studi di Genova
Stamatina Kousidi
Politecnico di Milano
Luigi Latini
Università luav di Venezia
Jacopo Leveratto
Politecnico di Milano
Mario Lupano
Università luav di Venezia
Micol Roversi Monaco
Università luav di Venezia
Valerio Paolo Mosco
Università luav di Venezia
Giuseppe Piperata
Università luav di Venezia
Alessandro Rocca
Politecnico di Milano

SYLVA.
CITTÀ, NATURE,
AVAMPOSTI

8—26 IL RITORNO DELLA SELVA
SARA MARINI

LA SELVA COME RISPOSTA

28—41 LO STILE NATURALE
ALESSANDRO ROCCA

42—52 VIVERE NELLA SELVA:
ABITARE SENZA ADDOMESTICARE
JACOPO LEVERATTO

LO STATO DI NATURA

54—67 IL DIRITTO SELVAGGIO:
UN'INTRODUZIONE
FULVIO CORTESE

68—73 STATO AMMINISTRATIVO E
IL PARADIGMA DELLA SELVA
GIUSEPPE PIPERATA

74—93 LA SELVA NELLA CITTÀ: STATO
DELL'ARTE E PANORAMA GIURIDICO
MARCO BROCCA

94—102 IL PATRIMONIO FORESTALE COME
“BENE COMUNE”
GABRIELE TORELLI

NELLA SELVA

- 104 — 117 UN AVAMPOSTO: LA “CASA ALBERO”
DI GIUSEPPE PERUGINI
VINCENZO MOSCHETTI
- 118 — 137 “IL RACCOLTO DELL’OCCHIO
SILENTE”. NELLE STANZE SELVATICHE
DI CEDRIC PRICE
GIORGIA AQUILAR
- 138 — 147 ARCIPELAGHI BANDITI.
LA SALVIFICA SELVA DELLE ENCLAVE
ANDREA PASTORELLO
- 148 — 159 LA SELVA, SPAZIO SICURO
BEATRICE BALDUCCI
- 160 — 171 *DOMUS SYLVA*: ABITARE OSCURO.
CASE NELL’OMBRA
GIOVANNI CARLI
- 172 — 185 ARCHE NELLA SELVA. RIFONDAZIONI
ALBERTO PETRACCHIN
- 186 — 197 LA SELVA COME INFRASTRUTTURA.
STRATEGIE PER LA COSTRUZIONE DI
NUOVE ALLEANZE
CHIARA PRADEL
- 198 — 215 CONTROFIGURE.
LO SPECCHIO-GIUNGLA DI JUAN
DOWNEY
LORENZO LAZZARI

216 — 231	METABOLISMI SELVAGGI. I DOMEBOOK E LE RICETTE PER COABITARE LA WILDERNESS FRANCESCA ZANOTTO
232 — 245	LA SELVA COME METODO. DUE CASE DI VITTORIO GIORGINI ELISA MONACI
246 — 257	A PLACE IN THE WILDERNESS, WILDERNESS IN PLACE STAMATINA KOUSIDI
260 — 268	BIBLIOGRAFIE
270 — 271	BIOGRAFIE

LA SELVA NELLA CITTÀ:
STATO DELL'ARTE E
PANORAMA GIURIDICO

MARCO BROCCA

Il tema della “selva nella città” non conosce nel mondo giuridico una regolamentazione autonoma e unitaria e i due termini mantengono una separatezza e reciproca indifferenza, anzi il loro accostamento è visto come una contraddizione in termini, secondo una concezione ancora tributaria di quell’impostazione antropologica che vede nei boschi e nelle foreste luoghi impervi e oscuri, per questo realtà evocative di insicurezza e di difficile controllo, mentre le città, protette dalle mura cittadine, sarebbero luoghi sicuri; ovvero secondo quella concezione più evoluta che vede nei boschi dei luoghi da scoprire, da esplorare, da visitare per i vantaggi che offrono in termini di benessere psico-fisico (estetica, amenità, qualità dell’aria, ecc.), condizione che risalta proprio perché contrapposta agli stili di vita tipici della città.

La progressiva consapevolezza, anche da parte del legislatore, della multifunzionalità dei boschi ha contribuito solo in minima parte a giustificare e sollecitare questo accostamento, che rimane un dato marginale. Un riferimento utile è al fenomeno della “forestazione urbana”, ampiamente caldeggiato dal mondo scientifico, ma ancora trascurato dal legislatore, specie quello nazionale. Il termine deriva da quello inglese *urban forestry*, il quale 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 verdi.

Il canone della multifunzionalità ha ispirato progressivamente la normativa in materia di boschi: all’iniziale disciplina dettata dal codice civile e dalla normativa speciale (r.d.l. n. 3267/1923, la cosiddetta legge Serpieri) incentrata sulla componente economica del bene-bosco, per la sua capacità di generare prodotti, primari (legname) e secondari (erba, frutti, resine, ecc.), si è affiancata quella posta a presidio della funzione ambientale (l. n. 353/2000 sugli incendi boschivi; l. n. 431/1985 secondo cui il bosco è zona di interesse ambientale, ecc.), sino all’emersione di quel filone normativo che valorizza la dimensione sociale e culturale dei boschi, la cosiddetta terza dimensione dei boschi di cui parla l’ecologo Sismel già negli anni Settanta (il bosco come bene paesaggistico, d.lgs. n. 42/2004; i boschi didattici secondo la legislazione regionale). Più recentemente il testo unico forestale (d.lgs. n. 34/2018), ha recepito il canone della multifunzionalità configurandolo come principio e, al contempo, obiettivo della nuova disciplina forestale (art. 2, c. 1, lett. b: “promuovere la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al

fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali”) e, in particolare, come principio ispiratore ed elemento costitutivo della nuova concezione di gestione forestale (la cosiddetta gestione sostenibile o attiva: art. 3, c. 2, lett. b).

L'accostamento del mondo boschivo alla dimensione urbana muove dalla consapevolezza che la citata multifunzionalità può riferirsi anche al contesto urbano dove, anzi, l'effetto utile può amplificarsi: 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 enfatizzano 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.

Il connubio tra “promozione del verde” e “ambito locale” è una delle linee direttrici del modello di sviluppo delle cosiddette città verdi e la forestazione urbana è tra le misure più ricorrenti in programmi e documenti strategici internazionali. Tra questi, la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 (Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020, COM2020-380) sottolinea l'importanza di politiche di “inverdimento” delle aree urbane anche attraverso la creazione di boschi in città (punto 2.2.8) e la nuova Strategia forestale europea, in corso di approvazione (da ultimo, si veda la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2020), pone tra gli obiettivi prioritari l'incremento forestale in ambito urbano sulla base dell'acquisita consapevolezza degli effetti positivi delle foreste nell'ambiente cittadino.

Il collegamento tra boschi e dimensione urbana, sebbene non di immediata evidenza, appare denso di potenzialità applicative e offre spunti di interesse anche al giurista perché delinea nuove prospettive e chiavi di lettura delle politiche pubbliche, specie quelle orientate al paradigma dello sviluppo sostenibile, che faticano a emanciparsi da approcci tradizionali incentrati sulla specialità e sulla separatezza dei settori a favore di una visione di tipo integrato e sistemico, qui invece necessaria per accostare categorie *prima facie* distanti.

2. LA FORESTAZIONE URBANA

A livello interno la forestazione urbana, qui intesa nell'accezione stretta di creazione o recupero 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 legi-

slatore, 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 ulteriori sollecitazioni di fonte internazionale.

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.

Se si guarda il dato normativo, si noterà che esso è ancora scarso: neanche la l. 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 cosiddetto decreto clima (d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla l. 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" (c. 1), dall'altro, l'ambito spaziale di applicazione che è identificato con il territorio delle città metropolitane, ossia quegli enti istituzionali, formalmente previsti dalla l. 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 legate 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 ambien-

tale (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 l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, che ricomprende 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 l.r. 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 l.r. 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 categorie 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.

3. LA CATEGORIA GIURIDICA DEL "VERDE URBANO"

Il tema dei boschi in città attende ulteriori sviluppi normativi, peraltro nella sua definizione giuridica un contributo importante può derivare dalla riconduzione a categorie e paradigmi giuridici consolidati, tra i quali quello più contiguo è il cosiddetto verde urbano. L'operazione appare di interesse per una duplice, biunivoca ragione: la forestazione urbana può offrire nuovi ambiti esemplificativi per verificare la funzionalità, la tenuta o i possi-

bili sviluppi di categorie tradizionali; queste ultime, a loro volta, concorrono in modo determinante alla definizione del regime giuridico del bene considerato. L'operazione non è di poco conto se si considera che la categoria qui richiamata – il verde urbano – evoca una normativa alquanto eterogenea e il suo statuto deriva dalla sommatoria di diverse fonti, le quali se, da un lato, testimoniano la ricchezza e la multidimensionalità del tema, dunque la pluralità di interessi sottesi riconosciuti anche dall'ordinamento, dall'altro soffrono tuttora di un'insufficiente sistematizzazione o, quantomeno, di un adeguato coordinamento.

3.1 LA LETTURA DEL DIRITTO URBANISTICO

Paradigmatico è il diritto urbanistico che ha dato una prima e tuttora importante chiave di lettura al tema del verde urbano, riconoscendone autonomia e rilevanza giuridica, ma anche una pluralità di qualificazioni. La categoria, infatti, si declina in (almeno) quattro sottocategorie – verde pubblico, verde agricolo, verde attrezzato, verde privato – che evocano peculiari aspetti del tema e riflettono una pratica amministrativa particolarmente vivace, ma anche non immune da profili problematici.

Se il verde pubblico richiama uno specifico standard urbanistico (l. 6 agosto 1967, n. 765; d.m. 2 aprile 1968, n. 1444), che, come noto, costituisce un limite di fonte legale alla potestà, ampiamente discrezionale, di pianificazione urbanistica propria degli enti comunali e denota la consapevolezza del legislatore di ritenere il verde una delle componenti essenziali e infungibili per la buona qualità dell'habitat urbano, il verde agricolo attiene alla tecnica urbanistica della zonizzazione. Il riferimento è alla “zona agricola” (zona E), che costituisce una delle zone urbanistiche predefinite dal legislatore – il medesimo che è intervenuto con l'introduzione degli standard urbanistici – in cui deve suddividersi il territorio comunale e che riflettono le caratteristiche e vocazioni dei suoli e, al contempo, richiamano corrispondenti regimi sugli usi e sulle destinazioni consentite. Del tutto peculiare è la “storia” di questa zona urbanistica. Nata con le intenzioni del legislatore di rivitalizzare il settore dell'agricoltura, destinando aree determinate del territorio comunale alle pratiche agricole, in un momento storico (quello degli anni Sessanta) in cui l'Italia aveva virato con decisione verso l'industrializzazione e la terziarizzazione del sistema economico, in verità l'esperienza amministrativa mostra un diverso significato della categoria: quello della zona agricola come “area di risulta”, residuale rispetto alle altre aree ed essenzialmente libera perché connotata da una sostanziale inedificabilità. Questa accezione conoscerà ulteriori declinazioni: la zona agricola come area di attesa, da preservare

provvisoriamente nella prospettiva di una futura utilizzabilità in chiave residenziale o industriale, ovvero l'accezione per cui l'area è utilizzabile per interventi che non possono essere convenientemente localizzati in altre parti del territorio comunale (depositi di esplosivi, canili, discariche, ecc.).

Più recentemente si è affermata un'ulteriore applicazione, che ravvisa nella zona agricola un'area servente all'esigenza di preservare i valori naturalistici 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 avalate dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, muovendo dalla connotazione in senso urbanistico della zona agricola con il corollario della sostanziale inedificabilità, ritiene che lo scopo essenziale sotteso alla qualificazione agricola di un'area è di garantire un ragionevole equilibrio tra aree edificate e aree libere, con l'effetto che essa non è ricognitiva di un uso o anche solo di una vocazione a fini agricoli dell'area, pertanto non è *a priori* ostativa di qualsivoglia intervento urbanisticamente rilevante. Nelle argomentazioni dei giudici il riconoscimento dell'"accezione ambientale" della zona agricola non trova preclusioni bensì conforto a livello costituzionale, nell'art. 9 della Costituzione, perché è ritenuta un'applicazione esemplificativa della valenza trasversale dell'interesse ambientale e del suo essere un "valore" (ai sensi dell'art. 9 della Costituzione), in quanto tale da perseguire con politiche e strumenti pubblici ulteriori a quelli propri del settore ambientale.

Il tema del verde urbano rileva anche rispetto alla zona urbanistica F, che 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 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 verde. La giurisprudenza ha

chiarito, altresì, che si tratta di vincolo di tipo conformativo (dunque non indennizzabile e non soggetto a scadenza temporale) e non espropriativo, sulla base della considerazione che un simile vincolo non svuota il diritto di proprietà né sul piano della disponibilità né su quello dell'utilizzabilità del bene, perché le attrezzature connesse al "verde attrezzato" sono realizzabili anche per iniziativa privata, sebbene sia di tutta evidenza che la tipologia degli interventi e delle opere realizzabili sia alquanto ristretta. Medesima natura conformativa, peraltro a impatto maggiore sul diritto di proprietà, è rinvenibile nel cosiddetto verde privato, vincolo che comporta in capo al proprietario il mantenimento dell'area alla destinazione di giardino o prato. Come ha chiarito la giurisprudenza, 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 generale, costituendo – come il verde attrezzato – una significativa applicazione dell'art. 41, c. 2, della Costituzione che assegna alla proprietà privata anche una funzione sociale.

3.2 LA LEGGE N. 10/2013 E IL "SISTEMA" DI AMMINISTRAZIONE DEL VERDE URBANO

La l. 14 gennaio 2013, n. 10, "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", rappresenta la prima legge in Italia specificamente dedicata al tema del verde urbano. Si tratta di una legge che prevede molteplici misure, di tipo organizzativo e funzionale, di contenuto eterogeneo e di valenza non solo prescrittiva, ma anche educativa e simbolica, segno della volontà del legislatore di elevare la questione del verde urbano al centro delle politiche pubbliche, riconoscendovi un interesse pubblico, autonomo e qualificato, e al contempo di far leva sull'informazione e sulla sensibilizzazione delle collettività.

Di chiara portata simbolica (evocativa, peraltro, dello scopo pratico di incrementare il patrimonio arboreo pubblico) sono le disposizioni che istituiscono la "Giornata nazionale degli alberi" (art. 1) e rivitalizzano l'operazione denominata "un albero per ogni neonato" (art. 2). Anche la misura di tipo organizzativo, consistente nell'istituzione presso il Ministero dell'Ambiente di un "Comitato per lo sviluppo del verde pubblico", denota l'intento del legislatore di innescare una riflessione sul tema e avviare un percorso fatto di analisi del settore, avanzamento di proposte anche normative e consulenza agli enti interessati, in una sorta di *work in progress* inaugurato dalla stessa legge. In questo percorso emerge un'ulteriore opzione di interesse: quella di 'costruire' un sistema di amministra-

zione 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.

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 degli enti comunali che sono ritenuti gli interlocutori privilegiati del Ministero, ai quali la legge imputa diversi strumenti di settore, utili a guidare il governo del verde pubblico.

Anzitutto rileva, per la valenza normativa, il regolamento del verde urbano, che trova legittimazione nella potestà regolamentare propria degli enti locali (art. 117, c. 6, della Costituzione). Si tratta di atto non obbligatorio, salva la precettività disposta da alcune leggi regionali (ad es. l.r. Marche 23 febbraio 2005, n.

6, art. 20, c. 6, come modificato dalla l.r. 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 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 censimento è operazione preliminare e funzionale alla corretta gestione del verde, perché mira alla ricognizione del patrimonio arboreo: anche avvalendosi di sistemi informativi geografici, 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 l. 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, c. 1, lett. c) e gli alberi monumentali (art. 7, c. 2).

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 predefinire in modo organico e lungimirante le linee di gestione del verde, 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 (la cosiddetta 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 l. n. 10/2013 non lo prevede espressamente, sebbene incardini l'obiettivo della "previsione e realizzazione di grandi aree ver-

di” nell’ambito della pianificazione urbanistica (art. 6, c. 1, lett. e), sancendo in modo definitivo 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 (l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24), più spesso dei piani di riqualificazione/rigenerazione urbana (l.r. Puglia, 29 luglio 2008, n. 21; l.r. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7) e non mancano casi in cui è espressamente previsto il piano del verde urbano (l.r. 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 funzionale alla concreta gestione del patrimonio arboreo.

La cura del verde urbano costituisce, come ha chiarito da tempo la giurisprudenza 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 essenziale della collettività è un’acquisizione giuridica consolidata. Si pensi, tra le diverse prospettive normative, al diritto urbanistico e al diritto tributario. Nello strumentario urbanistico il verde pubblico rileva come componente degli standard urbanistici, i quali, come già detto, sono parte essenziale e irrinunciabile del piano urbanistico comunale (d.m. n. 1444/1968), inoltre elementi legati al verde sono ricompresi nella categoria delle opere di urbanizzazione, primaria (“spazi di verde attrezzato”, art. 16, c. 7, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, t.u. edilizia, che recepisce l’art. 1, lett. b, l. 29 settembre 1964, n. 847) e secondaria (“aree verdi di quartiere”, art. 16, c. 8, t.u. edilizia, che recepisce l’art. 1, lett. c, l. n. 847/1964), che esprimono quella dotazione di beni e servizi necessaria per rendere un’area idonea all’uso insediativo previsto dallo strumento urbanistico. Dal punto di vista della normativa sui tributi locali, 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 stato istituito un apposito tributo-Tasi (art. 1, c. 639, l. 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, ora abolito per effetto dell’art. 1, c. 738, l. 27 dicembre 2019, n. 160, legge di bilancio 2020).

Si tratta indubbiamente di un servizio dalle caratteristiche peculiari, che riflette la complessità dell’oggetto. 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" (deliberazione n. 19/2017 del comitato).

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 regolazione (deliberazione del comitato n. 6/2015).

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, c. 1126-1127, l. 27 dicembre 2006, n. 296, e 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 (i cosiddetti 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 è prevista la 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 – e propriamente il profilo gestorio – suscita ulteriori spunti di riflessione giuridica, perché costituisce un laboratorio di virtuosa applicazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale (art. 118, c. 4 della Costituzione), 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 della Costituzione 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.), in modo spontaneo e *no-profit*, 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 l. 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" (c. 2); 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 (c. 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 (c. 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". 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 recente emerge un ulteriore modello di azione, quello dei cosiddetti 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 rientrano quelli di gestione e manutenzione del verde urbano. Questi atti sono generalmente preceduti e autorizzati da un apposito regolamento comunale, che si fonda, a sua volta, sulle norme costituzionali relative alla potestà regolamentare degli enti locali e sulla sussidiarietà orizzontale (artt. 117, c. 6 e 118, c. 4). Con l'atto regolamentare l'amministrazione definisce i possibili ambiti di intervento dei soggetti privati e disciplina le modalità di presentazione 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.

Il sistema architettato dalla l. n. 10/2013 "si chiude" con il cosiddetto bilancio arboreo (art. 2). 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. COMPONENTI SPECIFICHE

La forestazione urbana, nell'accezione ampia, implica una pluralità ed eterogeneità di interventi, accomunati dall'intento di valorizzare il patrimonio arboreo presente nei centri urbani, sulla base della consapevolezza dei molteplici benefici che questa realtà può apportare all'ambiente urbano. Le componenti arboree sono differenti, come i loro contesti di localizzazione e le modalità necessarie di gestione. Questa diversità si riverbera anche sul piano giuridico, in cui si riscontrano alcuni filoni normativi, aggiuntivi alla disciplina generale, specificamente dedicati a peculiari componenti e manifestazioni del verde urbano.

4.1 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, l.r. Valle d'Aosta, 21 agosto 1990, n. 50; l.r. Piemonte, 3 aprile 1995, n. 50; l.r. 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, c. 1, lett. a).

La l. 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, c. 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. 3 aprile 2018, n. 34, i “boschi vetusti” (c. 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” (c. 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 successivi.

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 (c. 4).

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 l. 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 espressamente 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 targhe rievocative dell’evento bellico e delle generalità dei caduti. Ne deriva che questi alberi sono riconducibili all’ambito di applicazione dell’art. 7 l. n. 10/2013 e, pertanto, siano da includere negli elenchi degli alberi monumentali (sul punto si veda la delibera n. 14/2016 del comitato per lo sviluppo del verde pubblico).

4.2 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" (l.r. Lombardia, 3 luglio 2015, n. 27, art. 2, c. 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 occupazione.

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 (generalmente nuclei familiari) 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 Toscana", previsto dall'art. 1 della l.r. 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 caratteristiche degli assegnatari: gli orti urbani e periurbani sono destinati a tutti i residenti, con la precisazione che essi possono ulteriormente essere riservati a particolari categorie, come gli anziani o le associazioni; gli orti didattici, gestiti da istituti scolastici ed eventualmente presenti all'interno del plesso scolastico, sono destinati all'educazione ambientale degli studenti; gli orti terapeutici hanno finalità propriamente riabilitativo-terapeutiche per persone con disagi o disabilità.

Dal punto di vista normativo, il dato statale è ancora scarso (tra i pochi riferimenti si veda l'art. 13, c. 3, lett. e, l. 1 dicembre 2015, n. 194, in relazione alle attività delle cosiddette comunità del cibo), mentre più consistente è quello regionale, in cui il tema è inserito specialmente nella legislazione urbanistica o in quella agraria (ad es. l.r. Liguria, 29 novembre 2018, n. 23, art. 3, c. 1, n. 8; l.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, art. 8, c. 2) e non mancano leggi *ad hoc* (ad es. l.r. Lombardia n. 27/2015; l.p. 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.

4.3 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, ecc.) ovvero da edifici di interesse storico-artistico (ville, casine, ecc.) che arricchiscono il valore culturale dell'area. Necessitano di una gestione particolare perché si tratta di 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. La gestione, pertanto, si muove su di un duplice piano, quello della tutela dell'area e delle essenze arboree rispetto a fattori naturali, ma anche alla pressione antropica, e quello della sicurezza dei visitatori rispetto alle condizioni fitosanitarie e statiche degli esemplari. 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 (l. 24 giugno 1909, n. 364, la cosiddetta legge Rava-Rosadi), "le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse storico o artistico" sono stati inseriti con la l. 23 giugno 1912, n. 688, in virtù del riconosciuto valore culturale. Successivamente sarà riconosciuta anche la valenza paesaggistica, dapprima con la l. 11 giugno 1922, n. 778 (la cosiddetta legge Croce), che pure non li menzionerà tra le "bellezze naturali", quindi con le leggi del 1939 (le cosiddette leggi Bottai), in particolare con la l. 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, c. 1, lett. b).

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 la connessa promozione – di reti regionali di ville, dimore, complessi architettonici, parchi e giardini storici (l.r. Lazio, 20 giugno 2016, n. 8; l.r. Piemonte 1 agosto 2018, n. 11).

La l. 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, c. 2, lett. g).

Più recentemente il legislatore ha dimostrato consapevolezza della rilevanza e delle potenzialità, anche in termini di sviluppo economico dei territori, dei giardini storici nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza–Pnrr (trasmesso dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021); tra gli ambiti di intervento della “Missione1C3 – Turismo e cultura” sono inclusi i “parchi e giardini storici”, che sono significativamente definiti “hub di ‘bellezza pubblica’ e luoghi identitari per le comunità urbane e come fattori chiave nei processi di rigenerazione urbana” e di cui sono evidenziati i vantaggi “in termini di benessere, inclusione sociale e benefici economici” (investimento 2.3).

Venezia 2020. Fotografia di Vincenzo Moschetti.



*Finito di stampare
nel mese di dicembre 2021
da Digital Team – Fano (PU)*

GIORGIA AQUILAR
BEATRICE BALDUCCI
MARCO BROCCA
GIOVANNI CARLI
FULVIO CORTESE
STAMATINA KOUSIDI
LORENZO LAZZARI
JACOPO LEVERATTO
SARA MARINI
ELISA MONACI
VINCENZO MOSCHETTI
ANDREA PASTORELLO
ALBERTO PETRACCHIN
GIUSEPPE PIPERATA
CHIARA PRADEL
ALESSANDRO ROCCA
GABRIELE TORELLI
FRANCESCA ZANOTTO