

Nicoletta Ferrucci

---

**IL VERDE URBANO SOTTO LA  
LENTE DEL GIURISTA: UNA PRIMA  
OVERVIEW**

---

Estratto

# **Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima *overview***

L'articolo ripercorre le tracce del dialogo costante tra il diritto ambientale e la scienza, e della risposta offerta dalla legge alle pressanti sollecitazioni del mondo scientifico sul ruolo strategico del verde urbano, soprattutto a fronte delle emergenze legate ai cambiamenti climatici, alla crisi quantitativa e qualitativa della biodiversità, e delle relative ripercussioni sulla salute umana.

*The articles retraces the steps of the constant dialogue between Environmental Law and science and the answer given by the law to the pressing requests of the scientific world on the strategic role of urban green, especially in the face of the emergencies linked to climatic changes, quantitative and qualitative crisis of biodiversity and their impact on human health.*

Parole chiave: verde urbano - scienza - diritto

Keywords: *urban green - science - law*

1. Dal verde urbano alla foresta urbana. - 2. Il versante del diritto internazionale e di quello dell'Unione europea. - 3. Il diritto italiano: proattivo, reattivo o inattivo? - 4. Il ruolo strategico e proattivo del Comitato ministeriale per lo sviluppo del verde pubblico verso una nuova dimensione del verde urbano. - 5. I nuovi orizzonti normativi.

## 1. - Dal verde urbano alla foresta urbana.

Il progressivo aumento della densità abitativa delle città<sup>1</sup> segna un parallelo *trend* di crescita delle emergenze ambientali che connotano indistintamente i sistemi urbani, legate alla costante e crescente impermeabilizzazione dei suoli, in termini di stabilità idrogeologica e di perdita di biodiversità, all'incremento dei consumi energetici, artefici del fenomeno delle isole di calore che connota le realtà cittadine<sup>2</sup>, all'inquinamento, con incidenza significativa e scientificamente acclarata sul benessere e sulla salute umana<sup>3</sup>. Su questo processo si innesta, fungendone da concausa e, al contempo, da effetto, il fenomeno dei cambiamenti climatici<sup>4</sup>, che travalica i confini della città ma che all'interno della stessa funge da moltiplicatore di insostenibilità<sup>5</sup>.

Da tempo il mondo della scienza, in modo corale ed unanime, lancia messaggi importanti, spesso inascoltati, sul ruolo strategico che il potenziamento delle aree verdi all'interno delle città può giocare, attra-

---

<sup>1</sup> Secondo il documento redatto nel 2018 dal Department of Economic and Social Affairs delle Nazioni Unite (UN DESA), *2018 Revision of World Urbanization Prospects*, all'inizio di questo decennio la popolazione mondiale che vive nelle città ha superato quella rurale, ed è destinata a crescere dai 3,9 miliardi attuali ai circa 6,4 miliardi di persone entro il 2050, raggiungendo quindi il 68 per cento della popolazione mondiale.

<sup>2</sup> I dati dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), attestano che la temperatura estiva delle grandi città supera spesso di 2°C quella delle aree rurali.

<sup>3</sup> L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha stimato che l'inquinamento atmosferico potrebbe causare da 6 a 9 milioni di morti premature all'anno entro il 2060 e costare l'1 per cento del PIL globale, circa 2,600 miliardi di dollari l'anno, a seguito di giorni di malattia, spese mediche e produzione agricola ridotta.

<sup>4</sup> Sul legame genetico e funzionale tra perdita di biodiversità e cambiamenti climatici, v. da ultimo, A.S. MORI - L.E. DEE - A. GONZALEZ *et al.*, *Biodiversity-productivity relationships are key to nature-based climate solutions*, in *Nature Climate Change*, 2021, 543-550.

<sup>5</sup> Dai dati riportati in un recente lavoro pubblicato su *Nature Climate Change*, emerge che il 37 per cento delle vite perse a causa del caldo estremo a livello globale può essere attribuito in media ai cambiamenti climatici: gli Autori evidenziano l'urgente necessità di nuove strategie più ambiziose di mitigazione e di adattamento, al fine di diminuire gli impatti del *climate change* sulla salute umana. V. A.M. VICEDO-CABRERA - N. SCOVRONICK - F. SERA *et al.*, *The burden of heat-related mortality attributable to recent human-induced climate change*, in *Nature Climate Change*, 2021.

verso la gamma di servizi ecosistemici ad esse connessi<sup>6</sup>, nella sfida a superare le *defaillances* climatico-ambientali che affliggono i nostri centri urbani, in un'ottica di sviluppo sostenibile<sup>7</sup>. In questa direzione sono ormai consolidati i dati scientifici che attestano come il verde urbano può indurre effetti benefici sul clima locale: diminuendo la velocità del vento, consente di risparmiare l'energia utilizzata per il riscaldamento dal 20 al 50 per cento, e attraverso l'ombreggiamento e la sottrazione di calore conseguente all'attività di evapotraspirazione<sup>8</sup>, rende possibile la riduzione dei consumi energetici richiesti dal condizionamento dell'aria del 30 per cento<sup>9</sup>, e a cascata l'attenuazione degli effetti deleteri dell'isola

---

<sup>6</sup> Secondo la definizione data nel 2005 dal *Millenium Ecosystem Assessment*, gli *ecosystem services* sono «i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano». Il *Millenium Ecosystem Assessment* è un progetto condotto sotto l'egida dell'United Nations Environmental Programme (UNEP) dell'ONU, con l'obiettivo di analizzare sotto il profilo scientifico e in un'ottica multidisciplinare, l'evoluzione degli ecosistemi, il relativo impatto sulle condizioni di benessere dell'uomo, e identificare strategie di intervento per uno sviluppo sostenibile. Il Progetto ha classificato gli *ecosystem services* in quattro categorie: *provisioning services*, che forniscono i beni veri e propri, quali cibo, acqua, legname e fibra; *regulating services*, che regolano il clima e le precipitazioni, l'acqua (ad es. le inondazioni), i rifiuti e la diffusione delle malattie; *habitat or supporting services*, che comprendono la formazione del suolo, la fotosintesi e il ciclo nutritivo alla base della crescita e della produzione; *cultural services*, relativi alla bellezza, all'ispirazione e allo svago che contribuiscono al nostro benessere spirituale.

<sup>7</sup> La letteratura scientifica da tempo ha dedicato ampio spazio di riflessione su questi temi, v. per tutti: AA.VV., *Urban Ecology*, a cura di K. Gaston, Cambridge University Press, 2010; AA.VV., *Il ruolo del verde urbano nella mitigazione dell'inquinamento atmosferico*, a cura di G. Zerbi, L. Marchiol, Udine, 2013; AA.VV., *Go greener, feel better? The positive effects of biodiversity on the well being of individuals visiting urban ad periurban green areas*, in *Landscape and Urban Planning*, 2015, 221; F. FERRINI - L. DEL VECCHIO, *La terra salvata dagli alberi*, Roma, 2020; F. FERRINI - A. FINI - J. MORI - A. GORI, *Role of vegetation as a mitigating factor in the urban context. Sustainability, special Issue «Adaptation to Global Change: Modeling and Decision Support Tools in Urban Planning»*, 2020; T. ZUPANCIC - C. WESTMACOTT - M. BULTHUIS, *The Impact of Green Space on Heat and Air Pollution in Urban Communities: A Meta-Narrative Systematic Review*, <https://david.suzuki.org/wp-content/uploads/2017/09/impact-green-space-heat-air-pollution-urban-communities.pdf>; [https://www.forestresearch.gov.uk/documents/310/wrgp\\_benefits\\_of\\_green\\_infrastructure\\_main\\_report\\_zWIEKgh.pdf](https://www.forestresearch.gov.uk/documents/310/wrgp_benefits_of_green_infrastructure_main_report_zWIEKgh.pdf); S. CIOCI - M.J. ECKELMAN - A. ONNIS-HAYDEN, *Green Infrastructure as a climate change mitigation strategy: quantification of environmental & economic benefits for the City of Somerville, UPLanD - Journal of Urban Planning, Landscape & Environmental Design*, 5(2), 39-50, 2020.

<sup>8</sup> Dai dati scientifici emerge che l'aumento della copertura della chioma degli alberi fino al 5 per cento può ridurre le temperature diurne fino a 2/3°C; i parcheggi densamente verdi possono raggiungere un raffreddamento *in situ* fino a 7°C; pareti e tetti verdi possono determinare un raffreddamento fino a 8°C, e spazi verdi anche di poche migliaia di metri quadrati sono in grado di ridurre le temperature di diversi gradi. V. sul punto, F. FERRINI, *Infrastrutture verdi e equità sociale*, <https://www.economiaefinanzaverde.it/2019/02/26/infrastrutture-verdi-ed-equita-sociale>.

<sup>9</sup> Gli alberi possono ridurre il fabbisogno di aria condizionata del 30 per cento e nei climi freddi, proteggere le case dal vento e risparmiare energia utilizzata per il riscaldamento del 20-50 per cento.

di calore<sup>10</sup>; è in grado di migliorare la qualità dell'aria, abbassando i livelli di inquinamento atmosferico, attraverso la sua attività fotosintetica, la capacità di fissare carbonio nei propri tessuti, con riduzione della quantità di CO<sub>2</sub> atmosferica, e di assorbire gli inquinanti nocivi e le particelle fini (PM<sub>x</sub>) concentrati in ambiente cittadino<sup>11</sup>; la sua capacità fonoassorbente riduce i livelli di rumore; le chiome degli alberi e la vegetazione arbustiva intercettando la pioggia, aumentano i tempi di corrivazione, favorendo l'infiltrazione dell'acqua nelle superfici permeabili sottostanti e rallentandone il deflusso verso le reti di smaltimento, inducendo un miglioramento del ciclo dell'acqua e positivi effetti sulla stabilizzazione del suolo; infine, ospitando varietà di flora e fungendo da *habitat* e da protezione per numerose specie animali incide positivamente sulla conservazione e sull'aumento della biodiversità, matrice, quest'ultima, di ulteriori effetti benefici a cascata sull'ecosistema urbano. Studi specifici hanno poi evidenziato l'impatto sulla salute umana<sup>12</sup> indotto da questa gamma di effetti benefici del verde urbano: minor rischio di malattie cardiovascolari e di sindrome metabolica, consistente diminuzione del rischio di morte prematura<sup>13</sup>, oltre alla riduzione dello stress ed al miglioramento del benessere psichico che deriva dal contatto con la natura.

Sul versante economico e socio culturale, il verde urbano si rivela, alla luce degli studi di settore, strumento strategico per il *welfare* dei cittadini anche sotto il profilo della socializzazione, della ricreazione, della educazione, talvolta alfabetizzazione, ambientale, sulla diffusione della consapevolezza dei valori culturali che esso trasmette; nonché leva strategica per suscitare l'emersione di nuove opportunità di lavoro *green*,

---

<sup>10</sup> Il termine isola di calore indica l'effetto che crea un microclima più caldo nelle aree cittadine a causa della presenza di superfici scure, come l'asfalto delle strade e il cemento degli edifici, che trattengono il calore.

<sup>11</sup> Un albero maturo può assorbire fino a 150 kg di CO<sub>2</sub> l'anno.

<sup>12</sup> Se la riduzione del particolato PM 2,5, ottenuta mediante l'aumento del verde urbano e delle barriere vegetali può certamente apparire modesta, essa produce comunque dei miglioramenti significativi nel contrasto alle malattie perché va ad aggiungersi agli altri benefici prodotti dall'ecosistema verde che sono fondamentali per il mantenimento di un buon equilibrio psicofisico delle persone. Cfr. F. FERRINI - L. DEL VECCHIO, *La terra salvata dagli alberi*, cit., 73.

<sup>13</sup> I risultati di uno studio pubblicato nel 2019 sul *Lancet Planetary Health* e condotto dall'Istituto di Barcellona per la salute globale (ISGlobal), in collaborazione con la Colorado State University e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), hanno dimostrato che a un aumento del 10 per cento della densità della vegetazione è associata una riduzione del 4 per cento di morte prematura per tutte le cause.

funzionali anche, ma non solo, a dare una risposta alle istanze occupazionali, soprattutto dei giovani, che la pandemia che stiamo vivendo ha drammaticamente acuito.

Al contempo, però, nel paradigma di una adeguata giustizia ambientale, viene sottolineata la necessità di una equa distribuzione sociale del verde pubblico, prevenendo fenomeni di gentrificazione, cioè l'espulsione di residenti socialmente svantaggiati da quartieri riqualificati dalla creazione di nuovi parchi o altre tipologie di aree verdi che inducono l'aumento di valore degli immobili, con conseguente limitazione della possibilità di tali soggetti di beneficiare degli effetti positivi del verde urbano, nell'auspicio che le politiche di incremento del verde cittadino siano accompagnate da misure di edilizia sociale, regolamentazione dei prezzi degli alloggi e trasparenza per evitare aumenti ingiustificati<sup>14</sup>.

La scienza mette poi in guardia da una trasformazione delle città in *green smart cities* attuata senza una adeguata progettazione e pianificazione del verde urbano ed una corretta realizzazione e gestione degli impianti, che tenga conto, nella selezione delle specie, di una serie di variabili che includono anche, ma non solo, l'influenza del riscaldamento globale sulla relativa crescita, e dunque utilizzi tra i parametri selettivi, la tolleranza alla siccità<sup>15</sup>: ciò al fine di massimizzare i benefici che il verde urbano può offrire ed evitare che errori progettuali possano addirittura peggiorare i livelli degli inquinanti, inducendo, ad esempio, una minor turbolenza dell'aria nei cosiddetti *canyon* stradali<sup>16</sup>.

Sull'onda della crescente presa di coscienza della multiforme rilevanza del verde urbano, ed anche, forse, con l'intento di incidere in maniera più significativa ed efficace sulla acquisizione di una maggiore consapevolezza da parte della collettività, si colloca il diverso modo di prospettare queste tematiche attraverso una modifica lessicale che non si esaurisce in un artificio meramente formale, ma è intrisa di una profonda valenza culturale: la recente sostituzione del termine verde urbano con quello di foresta urbana nel linguaggio della scienza internazionale, riprodotto in illuminati documenti del Comitato per lo sviluppo

---

<sup>14</sup> Sul punto, v. F. FERRINI - L. DEL VECCHIO, *La terra salvata dagli alberi*, cit., 124.

<sup>15</sup> F. BUSSOTTI - F. FERRINI - M. POLLASTRINI - A. FINI, *The challenge of Mediterranean sclerophyllous vegetation under climate change: from acclimation to adaptation*, in *Environmental and Experimental Botany*, 2014, vol. 103, 80-98.

<sup>16</sup> V., ancora, F. FERRINI - L. DEL VECCHIO, *La terra salvata dagli alberi*, cit., 90.

del verde pubblico, organismo che opera all'interno del Ministero della transizione ecologica, dove tale locuzione è adottata come riferimento strutturale e funzionale del primo. La foresta, infatti, si argomenta a sostegno di questa opzione, con la sua straordinaria molteplicità di *habitat* e specie vegetali e la eterogeneità intrinseca legata alla presenza di radure, rocce, corsi d'acqua, stadi differenti di rigenerazione e dinamica, è considerata l'ecosistema naturale che più si avvicina alla complessità del sistema urbano, sintetizzando in sé tutta la complessità e la varietà ecosistemica territoriale; solo la foresta urbana e periurbana in quanto sistema complesso, è in grado di integrare in modo funzionale e strutturale tutti gli elementi del verde urbano, e di collegarli alle potenzialità naturalistiche, biogeografiche, ecologiche, storiche e culturali del luogo. Nelle *Guidelines on urban and peri urban forestry* del 2016, la FAO ha definito le foreste urbane come una rete o un sistema che include le foreste, i gruppi di alberi e i singoli alberi che si trovano in aree urbane e periurbane, e le ha qualificate come «la colonna vertebrale» delle infrastrutture verdi, collegamento per le aree rurali ed urbane che migliora l'impronta ambientale di una città.

In questa nuova ottica la foresta urbana assorbe nel suo significato semantico e nella sua portata funzionale le componenti del verde urbano, identificate nel loro contenuto dalle *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, elaborate dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico: il verde storico<sup>17</sup>, i parchi (giardini e ville) urbani<sup>18</sup>, le aree di arredo urbano<sup>19</sup>, i *Rain gardens*<sup>20</sup>, i giardini

---

<sup>17</sup> Ville, giardini e parchi che abbiano interesse artistico, storico paesaggistico e/o che si distinguono per la loro non comune bellezza (ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, gestite direttamente o indirettamente (cioè tramite concessione a terzi) dal Comune.

<sup>18</sup> Parchi, ville e giardini urbani di grandi dimensioni - con superficie superiore agli 8.000 m<sup>2</sup> - che nell'anno di riferimento dei dati non risultano vincolati ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*: vi rientrano aree di grande dimensione, con funzioni ricreative e di aggregazione che, per collocazione, caratteristiche dimensionali e tipologiche, presenza di attrezzature, giochi, attività economiche (chioschi, bar, servizi igienici, etc.), possono assolvere funzioni di servizio per l'intera cittadinanza e non solo per il quartiere in cui si trovano.

<sup>19</sup> Verde di corredo a spazi o edifici pubblici: aree verdi create a fini estetici e/o funzionali ad aspetti di rappresentanza: cioè gli spazi a verde con una prevalente funzione ornamentale e di cornice a spazi, piazze e/o edifici pubblici contermini.

<sup>20</sup> Giardini pluviali, opportunamente progettati e realizzati: la buca dello scavo accoglie vari substrati e materiali inerti per favorire l'infiltrazione e la raccolta dell'acqua; all'interno vengono piantate varie specie vegetali che non solo approfittano dell'acqua per crescere ma svol-

scolastici<sup>21</sup>, le foreste urbane<sup>22</sup>, le aree boschive<sup>23</sup>, le aree sportive all'aperto<sup>24</sup>, il verde attrezzato e il verde di vicinato<sup>25</sup>, il verde cimiteriale, commemorativo, monumentale<sup>26</sup>, il verde di connessione ecologica<sup>27</sup>, il verde di mitigazione<sup>28</sup>, il verde incolto<sup>29</sup>, gli orti botanici<sup>30</sup>, i *Dry gardens*<sup>31</sup>, fino a comprendere le forme emergenti di verde urbano architettonico, il bosco verticale e i tetti verdi, cioè il c.d. verde tecnologico<sup>32</sup>.

---

gono anche un importante processo di fitodepurazione del suolo e dagli inquinanti presenti nell'acqua medesima. Le piante utilizzate, che devono riuscire a sopportare periodi di siccità ed altri di abbondante umidità, sono soprattutto erbacee perenni dalle ornamentali fioriture.

<sup>21</sup> Aree verdi e giardini di pertinenza delle scuole. Piccoli orti con piante aromatiche, piccoli frutteti domestici, giardini tematici e «dei sensi», dove possano essere messi a dimora arbusti diversi per colore, fioritura, aspetto, sensazione tattile, profumo. In generale la creazione di ambienti ricchi e vari di elementi naturali come piante, acqua, terra, rappresentano occasioni di sperimentazione per attività didattiche e ludiche che stimolino la creatività degli studenti e ne rafforzino conoscenza e senso di responsabilità verso l'ambiente che li circonda.

<sup>22</sup> Aree precedentemente libere e incolte, in gran parte ad uso agricolo, che per estensione e ubicazione sono state destinate alla crescita di veri e propri nuovi boschi urbani e periurbani a sviluppo naturale all'interno dei confini comunali.

<sup>23</sup> Aree boscate di proprietà e/o gestione pubblica; aree libere e/o incolte che per estensione e ubicazione possono essere destinate alla creazione di nuove aree boscate in ambito urbano.

<sup>24</sup> Aree all'aperto a servizio ludico ricreativo adibite a campi sportivi, piscine, campi polivalenti, aule verdi etc.

<sup>25</sup> Aree adibite a piccoli parchi e giardini di quartiere con giochi per bambini, aree cani, ecc. (attrezzate con percorsi di fruizione, panchine ecc.), destinate ad uso pubblico; vi rientrano i giardini che per collocazione, caratteristiche dimensionali e tipo di attrezzatura, assolvono funzioni di servizio prevalentemente a favore dei residenti nelle immediate vicinanze (quartiere). Il verde di vicinato dovrebbe configurarsi come una fitta rete di spazi verdi attrezzati diffusa in tutto il territorio comunale, in diretto rapporto con la residenza e da intendere come elemento di congiunzione tra i grandi parchi urbani ed il verde rurale che circonda l'edificato.

<sup>26</sup> Aree verdi che si connotano per il loro specifico utilizzo ma che possono costituire occasione per il miglioramento paesaggistico della città e per la sua biodiversità locale.

<sup>27</sup> Aree verdi che svolgono principalmente una funzione di collegamento con le aree naturali e tra le aree naturali e rurali, al fine di garantire la conservazione degli *habitat*; possono contribuire alla creazione di percorsi ciclopedonali e di mobilità «dolce».

<sup>28</sup> Ha come funzione prevalente quella di filtro e mitigazione in termini strutturali, funzionali e paesaggistici degli impatti derivanti da insediamenti produttivi o infrastrutture viarie. Questa tipologia è particolarmente importante se realizzata in prossimità delle aree industriali, commerciali e artigianali o lungo le principali arterie di traffico dove, oltre alla mitigazione percettiva, contribuisce anche alla riduzione del riscaldamento urbano e dell'inquinamento atmosferico e acustico.

<sup>29</sup> Aree verdi in ambito urbanizzato di qualsiasi dimensione all'interno dei confini comunali non soggette a coltivazione o ad altra attività agricola ricorrente o a sistemazioni agrarie, per le quali la vegetazione spontanea non è soggetta a manutenzioni programmate e controllo.

<sup>30</sup> Giardini dove si coltivano piante a scopo di studio.

<sup>31</sup> Giardino secco, progettato con specie con limitate o nulle esigenze di irrigazione.

<sup>32</sup> Aree verdi che svolgono principale funzione di miglioramento delle prestazioni climatiche, idrauliche ed energetiche di edifici e infrastrutture «grigie», verde verticale, tetti verdi, facciate verdi ecc.

Il tema della foresta urbana e della ricerca di strategie finalizzate alla relativa diffusione, progettazione, pianificazione e gestione ottimale, da tempo si staglia sull'orizzonte nazionale e su quello internazionale a partire dal primo Forum mondiale sulle foreste urbane nel 2018, come oggetto di un processo globale di *networking* tra scienziati e professionisti, e talvolta, illuminati decisori pubblici.

Nell'ottica di una rinnovata dimensione di partenariato pubblico privato, privilegiata anche nell'ambito delle scelte strategiche operate dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, si registra la diffusione di *best practices* e di iniziative *bottom up*. Ne costituisce esempio emblematico il proliferare di progetti di orti urbani, «spazi di incontro fisico e concettuale tra la comunità urbana e l'agricoltura»<sup>33</sup>. Momenti di coinvolgimento e di confronto vengono istituzionalizzati, come nel caso degli Stati generali del verde pubblico, indetti in Italia a cadenza annuale, a partire dal 2015 in occasione della Giornata nazionale degli alberi, 21 novembre; e della *European Urban Green Infrastructure Conference*, anch'essa a cadenza annuale, mirata a valorizzare il «verde» non più solamente come mero aspetto decorativo della città, ma come un sistema in grado di salvarla. Si moltiplicano le iniziative organizzate per premiare le città virtuose che adottano azioni, progetti e strategie di pianificazione inerenti la foresta urbana e periurbana in grado di realizzare un modello di città sostenibile e resiliente, come il programma *Tree Cities of the World*, supportato dalla FAO e dalla Arbor Day Foundation, il quale oltre a promuovere la gestione efficiente delle risorse verdi urbane, punta a creare una rete internazionale di città, favorendo la condivisione di conoscenze e buone pratiche per la gestione sostenibile delle foreste urbane e degli spazi verdi<sup>34</sup>.

La Commissione europea, a sua volta, è impegnata nel sostenere lo sviluppo di città più verdi sia con l'*European Green Capital Award* (EGCA), che seleziona ogni anno una città da premiare con il riconoscimento di Capitale verde europea, che con l'*European Green Leaf Award* (EGLA), riservato a città con un numero di abitanti tra i ventimila e i centomila.

---

<sup>33</sup> In questi termini, E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, III ed., 2020, 283. L'Autore ha dedicato al tema i suoi volumi, *Orticoltura (eroica) urbana*, Pisa, 2014; *L'orto delle meraviglie*, Pisa, 2014, e vari saggi minori.

<sup>34</sup> In Italia sono state designate come *Tree cities of the world*, Milano, Torino e Mantova.

E in Europa ha preso recentemente vita una ulteriore iniziativa della Commissione per rendere le città più verdi, pulite e sane, il *Green City Accord*, aperto a qualsiasi città situata nell'UE, qualunque sia la sua dimensione e qualunque sia lo stato della sua prestazione ambientale: l'adesione a tale accordo comporta l'assunzione dell'impegno a migliorare la qualità della vita dei propri cittadini, anche attraverso progetti di incremento quantitativo e qualitativo del verde urbano<sup>35</sup>.

## **2. - Il versante del diritto internazionale e di quello dell'Unione europea.**

Se è vero che il diritto ambientale costantemente dialoga con la scienza, le sue disposizioni sono plasmate attorno al dato scientifico, ad esso spesso rinviano nella configurazione concreta della relativa operatività, e in quel collegamento genetico e funzionale tra norma e scienza, quel diritto trae linfa vitale per la sua connotazione mutevole, cangiante, costantemente in divenire, come ha risposto quel diritto a queste pressanti sollecitazioni della scienza e della realtà fattuale? La risposta alla domanda ci conduce inevitabilmente a prendere le mosse dal versante del diritto internazionale, tradizionalmente precursore nella apertura di nuovi orizzonti al confronto con le tematiche ambientali, artefice di linee guida e di indirizzi destinati ad essere affinati dai successivi interventi del legislatore UE e, talvolta, a cascata, di quello nazionale. Nel diritto internazionale si registra la costante attenzione a valorizzare il ruolo della città nella moderna dimensione dello sviluppo sostenibile dove si enfatizza il potenziamento del verde urbano come strumen-

---

<sup>35</sup> Aderendo all'Accordo, i sindaci accettano di intensificare i loro sforzi per: migliorare significativamente la qualità dell'aria per avvicinarsi al rispetto delle Linee guida sulla qualità dell'aria dell'OMS e porre fine al superamento degli *standard* di qualità dell'aria dell'UE il prima possibile; compiere progressi significativi nel miglioramento della qualità dei corpi idrici e dell'efficienza dell'uso dell'acqua; aumentare notevolmente l'estensione e la qualità delle aree verdi nelle proprie città, anche ripristinando gli ecosistemi urbani; implementare l'economia circolare, migliorando in modo significativo la gestione e il riciclaggio dei rifiuti urbani domestici e riducendo la produzione di rifiuti; ridurre significativamente l'inquinamento acustico nelle città e avvicinarsi ai livelli raccomandati dall'OMS. Firenze è una delle città europee che il 22 ottobre 2020, nell'ambito della XVIII edizione della Settimana europea delle Regioni e delle città, ha firmato il *Green City Accord*.

to cardine dei nuovi modelli di città sostenibili<sup>36</sup>: dall'Agenda 21 del 1992<sup>37</sup>, in attuazione dei cui programmi è stata firmata dai Paesi europei la *Carta di Aalborg* nel 1994 sulle città sostenibili<sup>38</sup>, alla *United Nations Millennium Declaration* del 2000, all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile del 2015 che tra i suoi obiettivi di sviluppo inserisce quello di *rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili* (il Goal 11) e in più *targets*, anche relativi ad altri obiettivi, richiama il verde urbano, le sue funzioni e la necessità di integrare i valori della biodiversità nella pianificazione di livello locale; fino alla *New Urban Agenda* adottata a Quito<sup>39</sup>, Ecuador, nel 2016, che promuove lo sviluppo di città con spazi pubblici e verdi di qualità.

Spostandoci sul versante dell'Unione europea, l'attenzione al ruolo del verde in contesti più antropizzati assume contorni di grande evidenza nella comunicazione della Commissione del 6 maggio 2013 *Infrastrutture verdi - rafforzare il capitale naturale in Europa*, dove si sottolinea il ruolo di rilievo nella protezione, conservazione e rafforzamento del capitale naturale dell'Unione, e nella promozione di una crescita intelligente e sostenibile, che rivestono le reti di aree naturali e seminaturali composte da spazi verdi<sup>40</sup> presenti anche in contesti urbani, oltre che in quelli rurali, pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici; e si evidenzia la gamma di *benefits* che il verde, nelle sue diverse forme, può fornire alla città e a chi in essa vive.

Il tema del verde urbano come strumento strategico è poi intercettato da linee di indirizzo plasmate dall'Unione europea su tematiche che peraltro sempre più tendono ad intrecciarsi sinergicamente sotto l'egida

<sup>36</sup> Sul tema, v. M. BROCCA, *Il verde urbano*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale, profili di diritto nazionale ed europeo*, III ed., cit., 265.

<sup>37</sup> Documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre centosettanta Paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

<sup>38</sup> Con la Carta di Aalborg, approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili, che si è svolta ad Aalborg, Danimarca, dal 24 al 27 maggio 1994, le città e le regioni europee si impegnano ad attuare l'Agenda 21 a livello locale, ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile e ad avviare una campagna di sensibilizzazione.

<sup>39</sup> La New Urban Agenda è stata approvata al termine della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani e lo sviluppo sostenibile Habitat III, che si è svolta dal 17 al 20 ottobre 2016, a Quito.

<sup>40</sup> O spazi blu, nel caso degli ecosistemi acquatici.

dell'obiettivo della sostenibilità: la tutela della biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici, che hanno trovato una ideale e concreta sintesi alla luce del *Green Deal Europeo*. Quest'ultimo riconosce le soluzioni basate sulla valorizzazione degli ecosistemi e delle infrastrutture verdi, e dunque anche del verde urbano, come approcci pertinenti per affrontare i cambiamenti climatici nell'ambito della strategia dell'UE di mitigazione e adattamento ad essi, in funzione dei benefici diretti, quali il sequestro del carbonio, e indiretti, quali la riduzione della domanda di energia e dell'inquinamento, la mitigazione degli effetti isola di calore, la riduzione del fabbisogno di raffreddamento e riscaldamento degli edifici grazie a giardini pensili e muri verdi, che le stesse inducono.

A sua volta, la Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030 *Ripartire la natura nella nostra vita*, mirata ad intensificare la protezione e il ripristino della natura, anche attraverso l'estensione della propria rete di zone protette, evidenzia come strumentale al raggiungimento di tale finalità, in sinergia con altre misure, la necessità di invertire la tendenza a privilegiare il costruito nella competizione per l'uso degli spazi delle città, e di arrestare la perdita di ecosistemi verdi urbani. Il punto 2 del documento redatto dalla Commissione dedica ampio spazio all'inverdimento delle zone urbane e periurbane evidenziandone le esternalità positive, sia sotto il profilo della tutela della biodiversità che sotto quello della lotta ai cambiamenti climatici<sup>41</sup>. La promozione di ecosistemi integri, infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura, si legge nel testo della Strategia, dovrebbe essere sistematicamente integrata nella pianificazione urbana, così come nella progettazione degli edifici e delle loro pertinenze; e particolare attenzione va riservata alla conservazione e all'ampliamento dei Siti Natura 2000 interamente o parzialmente ubicati in contesti urbani che sono pari al quindici per cento della superficie totale della Rete Natura 2000.

In questa direzione, la Commissione sollecita le città europee con almeno ventimila abitanti ad elaborare entro la fine del 2021 piani ambiziosi

---

<sup>41</sup> Parchi e giardini, tetti verdi e orti sono tutti spazi verdi urbani che offrono non solo molteplici benefici agli abitanti delle città, ma anche opportunità per le imprese e un rifugio per la flora e la fauna. Riducono l'inquinamento atmosferico, idrico e acustico, proteggono da inondazioni, siccità e ondate di calore e conservano il legame tra l'uomo e la natura. Le recenti misure restrittive dovute alla pandemia di COVID-19 ci hanno mostrato il valore degli spazi verdi urbani per il nostro benessere fisico e mentale.

di inverdimento urbano<sup>42</sup>, che includano misure intese a creare in città boschi, parchi e giardini accessibili e ricchi di biodiversità, orti, tetti e pareti verdi, strade alberate, prati e siepi, e che contribuiscano anche a migliorare i collegamenti tra gli spazi verdi, ad eliminare l'uso di pesticidi, a limitare la falciatura eccessiva degli spazi verdi urbani e altre pratiche dannose per la biodiversità: tali piani avranno un ruolo centrale nella scelta della Capitale verde europea 2023 e nell'assegnazione del premio Foglia verde europea 2022.

### 3. - Il diritto italiano: proattivo, reattivo o inattivo?

È stato il diritto urbanistico a giocare il ruolo di grimaldello funzionale ad aprire un varco all'ingresso dell'attenzione per il verde urbano nel nostro ordinamento, attraverso sia lo strumento degli *standard* urbanistici, che impongono all'amministrazione comunale nell'esercizio della pianificazione l'obbligo di garantire la presenza di spazi destinati a verde pubblico in ogni parte del territorio del Comune, sia quello della zonizzazione<sup>43</sup>, dove tra le zone nelle quali il piano regolatore suddivide il territorio comunale, la zona «E», originariamente destinata, nella definizione dell'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968<sup>44</sup>, ad esclusivi usi agricoli, ha subito nella prassi seguita dai Comuni, supportata dalla giurisprudenza<sup>45</sup>, una trasformazione della sua originaria destinazione che

<sup>42</sup> La Commissione si impegna a sostenere con orientamenti tecnici gli Stati membri e le autorità locali e regionali nella realizzazione di questi piani che potrebbe mobilitare strumenti politici, regolamentari e finanziari. Per suggerire la sinergia tra tutela della biodiversità e lotta ai cambiamenti climatici, la Commissione terrà inoltre conto di questi obiettivi nel patto europeo per il clima.

<sup>43</sup> Il contributo del diritto urbanistico al riconoscimento del verde urbano esula da questo lavoro. Per una approfondita analisi di questo profilo rinvio a M. BROCCA, *Il verde urbano*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, cit., 266.

<sup>44</sup> Recante il titolo *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.*

<sup>45</sup> V. tra le più recenti pronunce giurisprudenziali: T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 7 maggio 2020, n. 751, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 4, I, 1027; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 15 aprile 2020, n. 632, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV 3 giugno 2019, n. 1360, in *Foro amm.*, 2019, 6, 1123; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *quater* 18 aprile 2019, n. 5004, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 6 settembre 2018, n. 2052, in *Foro amm.*, 2018, 9, 1498; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 21 agosto 2018, n. 1722, *ivi*, 2018, 7-08, 1371.

si è tradotta nella sua ricorrente indicazione nei piani come zona verde, baluardo di difesa da ulteriori espansioni edilizie della città<sup>46</sup>.

In tempi più recenti, la finalità di favorire la vivibilità degli insediamenti urbani attraverso l'incremento, la cura e la gestione ottimale del verde all'interno degli spazi cittadini ha ispirato il caleidoscopio di disposizioni contenute nella l. 14 gennaio 2013, n. 10, che reca il titolo *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*, connotata da uno spiccato *imprinting* naturalistico ambientale<sup>47</sup>. Dalla sua lettura traspaiono in modo evidente da un lato lo sforzo del legislatore teso, in una logica partecipativa, a sensibilizzare al tema la collettività attraverso la istituzionalizzazione del 21 novembre come Giornata nazionale degli alberi, nella quale attivare una serie di iniziative pubbliche in questa direzione; la incentivazione di una adeguata formazione, a partire da quella scolastica e universitaria, e, sulla falsariga della precedente l. 29 gennaio 1992, n. 113, l'obbligo a carico dei Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti, di porre simbolicamente a dimora un albero nel proprio territorio entro sei mesi dalla registrazione anagrafica di ogni neonato residente e di ciascun minore. Dall'altro lato emerge il tentativo di operare una sorta di pressione nei confronti delle amministrazioni comunali sollecitate a rendere le proprie realtà urbane più *green*, e chiamate dall'art. 2 della legge, ad adottare, a tal fine, una gamma di strumenti *ad hoc*: il Piano del verde, parte integrante dello strumento urbanistico generale del Comune, considerato, nell'ottica della legge del 2013, strategico per la gestione e la pianificazione del verde urbano delle città; il Censimento del verde, che svolge un ruolo importante perché attraverso la individuazione e la classificazione degli alberi collocati in aree di proprietà pubblica nell'ambito del territorio del Comune rappresenta la base informativa sulla quale sviluppare politiche di promozione e valorizzazione del verde urbano; il Bilancio arboreo, che, ai sensi dell'art. 2 della stessa legge, ogni sindaco ha l'obbligo di redigere e rendere noto due

---

<sup>46</sup> Sul fenomeno del territorio agricolo residuale nell'ambito della pianificazione comunale, rinvio a E. PORRI, *Gli strumenti della pianificazione territoriale e il problema delle zone agricole*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, cit., 227.

<sup>47</sup> La legge si prefigge l'obiettivo, formalizzato nel suo art. 1, di «perseguire, attraverso la valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio arboreo e boschivo, l'attuazione del protocollo di Kyoto, ratificato ai sensi della legge 1° giugno 2002, n. 120, e le politiche di riduzione delle emissioni, la prevenzione del dissesto idrogeologico e la protezione del suolo, il miglioramento della qualità dell'aria, la valorizzazione delle tradizioni legate all'albero nella cultura italiana e la vivibilità degli insediamenti urbani».

mesi prima della scadenza del suo mandato, e nel quale viene indicato il rapporto fra il numero degli alberi piantati in aree urbane di proprietà pubblica rispettivamente al principio e al termine del mandato stesso, e viene dato conto dello stato di consistenza e manutenzione delle aree verdi urbane di propria competenza.

La realtà, però, sembra aver deluso le aspettative: i ricorrenti dati ISTAT ed ISPRA, rivelano come quella lunga teoria di misure varate dal legislatore del 2013 risultino ad oggi tendenzialmente disattese<sup>48</sup>: sono sporadiche le iniziative messe in atto per celebrare la Giornata nazionale degli alberi; solo uno scarno manipolo di Comuni, tra quelli chiamati a farlo, ha posto a dimora un albero nel proprio territorio entro sei mesi dalla registrazione anagrafica di ogni neonato residente e di ciascun minore adottato<sup>49</sup>; se una risposta abbastanza sollecita e attenta è stata data dai Comuni all'obbligo posto a loro carico di provvedere al Censimento del proprio verde pubblico<sup>50</sup>; viceversa il Piano del verde ad oggi è stato approvato in meno di un capoluogo su dieci; e analoga sorte ha subito il Bilancio arboreo comunale<sup>51</sup>.

Il *cahier de doléances* non si chiude qui: l'art. 6 della legge del 2013 sollecitava le Regioni, le Province e i Comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, a promuovere l'incremento degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, ad adottare misure per la formazione del personale e ad elaborare capitolati finalizzati alla migliore utiliz-

---

<sup>48</sup> Tra le quali la messa a dimora ad opera delle istituzioni scolastiche, in collaborazione con i Comuni, le Regioni e i Carabinieri Forestali, in aree pubbliche, individuate d'intesa con ciascun Comune, di piantine di specie autoctone, anche messe a disposizione dai vivai forestali regionali, preferibilmente di provenienza locale, con particolare riferimento alle varietà tradizionali dell'ambiente italiano, e l'organizzazione di iniziative 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.

<sup>49</sup> Nella concreta applicazione della norma, si registra un dato poco edificante, che indica come rispetto al numero di nuove nascite (o di minori adottati) poco più di un terzo delle città ha provveduto a porre a dimora nuovi alberi.

<sup>50</sup> Dai dati ISTAT risulta che lo stesso è stato realizzato nell'83,5 per cento dei capoluoghi.

<sup>51</sup> I dati ISTAT impietosamente rivelano che tra il 2014 e il 2017 tale Bilancio è stato redatto da un terzo dei capoluoghi italiani. In ordine alle conseguenze derivanti dalla mancata ottemperanza alle indicazioni relative alla pubblicazione del Bilancio arboreo, v. la delibera ANAC n. 193 del 13 marzo 2019, che afferma l'applicabilità delle previsioni contenute nell'art. 45, quarto comma, del d.lgs. n. 33/2013, e dunque la configurabilità di un illecito disciplinare.

zazione e manutenzione delle aree medesime, a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili, e a ridurre l'effetto «isola di calore estiva», favorendo al contempo una regolare raccolta delle acque piovane, e indicava una gamma di tipologie di interventi da attuare al fine di realizzare tali finalità<sup>52</sup>: ma dai dati ISTAT emerge solo una leggera crescita del numero delle città che effettuano il rinverdimento di alcune aree già edificate o di nuova edificazione, mentre risulta scarsamente applicata la trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili, e il rinverdimento verticale delle pareti degli edifici; ed ancora embrionale è la promozione di iniziative per l'incremento degli spazi verdi urbani, che sono state avviate solo in quarantanove città<sup>53</sup>. Sullo sfondo di questo scenario così decisamente deludente si staglia invece in termini positivi e incoraggianti l'implementazione di un ulteriore strumento introdotto dalla legge del 2013, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ora Ministero della transizione ecologica. A tale organismo di nuovo conio, l'art. 3 della legge ha af-

---

<sup>52</sup> La norma fa riferimento: *a)* alle nuove edificazioni, tramite la riduzione dell'impatto edilizio e il rinverdimento dell'area oggetto di nuova edificazione o di una significativa ristrutturazione edilizia; *b)* agli edifici esistenti, tramite l'incremento, la conservazione e la tutela del patrimonio arboreo esistente nelle aree scoperte di pertinenza di tali edifici; *c)* alle coperture a verde, di cui all'art. 2, comma 5, del regolamento di cui al d.p.r. 2 aprile 2009, n. 59, quali strutture dell'involucro edilizio atte a produrre risparmio energetico, al fine di favorire, per quanto possibile, la trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili; *d)* al rinverdimento delle pareti degli edifici, sia tramite il rinverdimento verticale che tramite tecniche di verde pensile verticale; *e)* alla previsione e alla realizzazione di grandi aree verdi pubbliche nell'ambito della pianificazione urbanistica, con particolare riferimento alle zone a maggior densità edilizia; *f)* alla previsione di capitolati per le opere a verde che prevedano l'obbligo delle necessarie infrastrutture di servizio di irrigazione e drenaggio e specifiche schede tecniche sulle essenze vegetali; *g)* alla creazione di percorsi formativi per il personale addetto alla manutenzione del verde, anche in collaborazione con le università, e alla sensibilizzazione della cittadinanza alla cultura del verde attraverso i canali di comunicazione e di informazione. Ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i Comuni possono: *a)* prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; *b)* prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale.

<sup>53</sup> Non mancano esempi illuminati: cito per tutti il Masterplan di riqualificazione urbana di Milano, *Fiume Verde* che mira a realizzare sul 90 per cento dei sette scali un sistema continuo di parchi, boschi, oasi, frutteti e giardini a uso pubblico - legati tra loro dai corridoi verdi e ciclabili realizzati sulle fasce di rispetto dei binari ferroviari, sulle orme del *Manifesto dell'Urban Forestry* redatto dal *team* di progettisti del primo bosco verticale a Milano, guidato dall'architetto Stefano Boeri.

fidato un ventaglio di funzioni nella interlocuzione con gli enti locali, che vanno dal monitoraggio sulla attuazione ad opera di questi ultimi di tutte le disposizioni normative aventi finalità di incremento del verde pubblico e privato, alla verifica delle azioni da loro poste in essere a garanzia della sicurezza delle alberate stradali e dei singoli alberi messi a dimora in giardini e aree pubbliche; fino alla promozione presso gli stessi enti, attraverso forme di *nudging* e *moral suasion*, della individuazione di percorsi progettuali e delle opere necessarie a garantirne l'attuazione.

Al Comitato ministeriale spetta inoltre il compito strategico di redigere una proposta di piano nazionale che fissi criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni e di filari alberati lungo le strade, per consentire un adeguamento dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che garantisca la riqualificazione degli edifici, in coerenza con le previsioni della stessa legge n. 10/2013, anche attraverso il rinverdimento delle pareti e dei lastrici solari, la creazione di giardini e orti e il miglioramento degli spazi; oltre che per la promozione di interventi volti a favorire i giardini storici<sup>54</sup>, monumenti naturali di grande valore estetico, storico e culturale, parte integrante dell'identità del territorio dove sono stati realizzati, beni culturali di particolare delicatezza e complessità, in ragione della materia viva di cui sono costituiti, ma, al contempo componente fondamentale sotto il profilo ambientale del verde urbano.

Il tutto accompagnato dall'obbligo di presentare annualmente alle Camere una relazione recante i risultati del monitoraggio e la prospettazione degli interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore.

#### **4. - Il ruolo strategico e proattivo del Comitato ministeriale per lo sviluppo del verde pubblico verso una nuova dimensione del verde urbano.**

---

<sup>54</sup> Al fine di dare congiuntamente attuazione a quanto disposto dall'art. 3, comma 2, lett. g) della legge n. 10/2013, «*promuovere gli interventi volti a favorire i giardini storici*», il Comitato e l'Associazione parchi e giardini d'Italia (APGI) hanno sottoscritto il 22 settembre 2015 una Convenzione, con la finalità di attirare l'attenzione sul tema, considerato troppo a lungo dimenticato, della conservazione di parchi e giardini storici.

Da quando è stato istituito, il Comitato si è cimentato in un ventaglio di attività intense e fattive in puntuale ottemperanza alle finalità sottese alla sua istituzione e in sintonia con il ruolo strategicamente propositivo a lui affidato dalla legge del 2013, delineando nuovi orizzonti alle strategie di gestione del verde urbano, preziose *guide lines* per gli amministratori pubblici, che sollecitano e stimolano a superare il tradizionale loro orientamento passivo e tendenzialmente inerte in questa materia, ad oggi, come abbiamo visto, sempre più strategica e densa di implicazioni anche sotto il profilo delle emergenze climatiche e ambientali che intensamente connotano le nostre realtà urbane.

Da punto di riferimento per l'approfondimento e il chiarimento di aspetti diversi delle politiche sul verde pubblico, attraverso l'emanazione di una serie di delibere *ad hoc*; a promotore della diffusione della cultura del verde e degli alberi in contesti urbanizzati, in una logica di collaborazione e di confronto pubblico-privato, anche attraverso l'organizzazione di eventi nell'ambito degli Stati generali del verde pubblico, in occasione della Giornata nazionale degli alberi, e l'interazione con altri enti territoriali e istituzionali nazionali; ad artefice sia di attenti monitoraggi sull'ottemperanza delle amministrazioni pubbliche agli obblighi che la normativa sul verde pone a loro carico, che trovano forma nella Relazione che lo stesso Comitato presenta annualmente alle Camere; sia di un prezioso strumentario che concretizza, traducendole in indicazioni operative, le generiche prescrizioni della legge n. 10 del 2013: le *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, in accordo con i Comuni italiani.

Il Comitato ha scelto di adempiere al compito di proporre un Piano nazionale sul verde urbano, a lui attribuito, attraverso l'adozione della Strategia nazionale del verde urbano, che reca il titolo *Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini*, giustificando la sua opzione lessicale sulla base della considerazione che si tratta di un documento che non è dotato di impatto diretto sul territorio, e dunque non può essere qualificato come piano territoriale propriamente detto, ma, in coerenza con una serie di indicatori di matrice internazionale, segna la strada da percorrere in Italia nei prossimi anni, fornendo una visione comune a livello nazionale, ispirata a strategie europee e internazionali, ed offre criteri e linee guida per la promozione di foreste urbane e periurbane coerenti con le caratteristiche ambientali, storico-culturali

e paesaggistiche dei luoghi, nell'ottica di indirizzare le amministrazioni pubbliche, ad adottare modelli di pianificazione territoriale sostenibile e di progettazione urbana coerenti con gli obiettivi della Strategia, mirati a potenziare gli spazi riservati al sistema forestale urbano, passando da metri quadrati ad ettari e riducendo l'impermeabilizzazione degli spazi urbani, de-asfaltando tutte le aree in grado di tornare permeabili. Fermo restando che ogni Piano del verde comunale, nell'ottica della Strategia, dovrà conservare la propria individualità, declinando le indicazioni in essa contenute in funzione delle proprie specificità e in una logica *bottom up*, che coinvolga cioè la più ampia partecipazione dei cittadini.

Ai suoi interlocutori, Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni, attori principali dell'avvio del processo di condivisione e di implementazione degli obiettivi che la stessa si prefigge di realizzare<sup>55</sup>, la Strategia affida ruoli differenziati parametrati al rispettivo ambito decisionale di competenza. Lo Stato e i suoi organi di Governo centrale sono chiamati a promuovere e coordinare campagne informative e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto ai temi della Strategia; ad assicurare il *mainstreaming* di quest'ultima nei documenti di indirizzo strategici e nelle politiche ambientali nazionali; a stimolare i Ministeri interessati a collaborare nel suo sviluppo nel medio-lungo termine; a concertare strumenti di incentivazione e di fiscalità innovativa. Le Regioni, in funzione delle rispettive competenze in materia di governo del territorio, dovranno orientare tale attività secondo le indicazioni della Strategia, integrarne i principi negli strumenti pianificatori e programmatori; rafforzare il ruolo del Piano comunale del verde nei piani territoriali e programmare incentivi fiscali e fondi per incrementare infrastrutture verdi e foreste urbane. Infine, alle Città metropolitane e ai Comuni, protagonisti operativi della Strategia, è riservato il compito di attuare la legge n. 10 del 2013, di approvare e implementare i Piani comunali del verde adottando la *vision* e gli obiettivi della stessa Strategia, di incrementare quantità e connettività della superficie verde e di garantire una equa distribuzione sul territorio comunale di aree verdi per la fruizione locale e cittadina.

---

<sup>55</sup> La Strategia è strutturata in tre obiettivi, *Biodiversità e servizi ecosistemici*, *Cambiamenti climatici e isola di calore*, *Benessere e qualità della vita*; tre azioni strategiche, *Sensibilizzazione e educazione ambientale*, *Pianificazione e progettazione delle aree verdi*, *Monitoraggio della Strategia*; ed una serie di linee di intervento trasversali ai diversi obiettivi.

## 5. - I nuovi orizzonti normativi.

Tempi a noi più vicini hanno registrato una crescente attenzione del legislatore nazionale al tema della forestazione urbana, soprattutto nell'ottica della attivazione di strumenti per contrastare il *climate change*, sulle orme delle indicazioni sempre più pressanti in questa direzione provenienti dall'Unione europea. In questa direzione si colloca il d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, c.d. decreto clima<sup>56</sup>, il cui art. 4, che reca il titolo *Azioni per la riforestazione*, ha inserito tra i progetti in relazione ai quali prevede l'erogazione di un finanziamento<sup>57</sup>, quelli inerenti alla creazione di foreste urbane e periurbane nelle città metropolitane, demandando ad un successivo decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la definizione delle modalità per la progettazione di tali interventi<sup>58</sup>.

La forestazione urbana gioca poi un ruolo strategico nell'accelerazione della transizione ecologica che rientra tra i Pilastri del Programma *Next Generation EU*<sup>59</sup>, istituito dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento

---

<sup>56</sup> D.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni dalla l. 12 dicembre 2019, n. 141, *Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'art. 48, commi 11 e 13, del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229.*

<sup>57</sup> Al cui onere, ai sensi della disposizione, si provvede mediante corrispondente utilizzo, per ciascuno degli anni 2020 e 2021, di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> di cui all'art. 19 del d.lgs. 13 marzo 2013, n. 30, destinata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, versata dal GSE ad apposito capitolo del bilancio dello Stato, che resta acquisita definitivamente all'erario.

<sup>58</sup> Tale decreto è stato emanato ed è il d.m. 9 ottobre 2020, *Modalità per la progettazione degli interventi di riforestazione di cui all'art. 4 del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni dalla l. 12 dicembre 2019, n. 141.*

<sup>59</sup> Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si propone di assicurare la ripresa e migliorare la resilienza dell'Unione e dei suoi Stati membri attraverso il sostegno a misure riguardanti settori di intervento di pertinenza europea strutturati in sei pilastri, vale a dire: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze. A sua volta, alla luce del regolamento, la transizione verde dovrebbe essere sostenuta da riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui la biodiversità, l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare, contribuendo al tempo stesso al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione, promuovendo la crescita sostenibile, creando posti di lavoro e

europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021<sup>60</sup>, e tra le Missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>61</sup> trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea il 30 aprile 2021.

Il *Next Generation EU* non contiene espressi riferimenti al tema della forestazione urbana, ma è indubbio il ruolo che la stessa può rivestire nell'ambito delle misure dallo stesso contemplate, per la qualità dell'aria e la riduzione del rumore (048), di protezione, ripristino e uso sostenibile dei siti Natura 2000 (049); e può agevolmente qualificarsi come infrastruttura verde alla cui protezione è dedicata la misura relativa alla tutela della natura e della biodiversità (050), patrimonio e risorse naturali, infrastrutture verdi e blu.

La Missione 2 *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, annovera tra le sue Componenti la *Tutela del territorio e della risorsa idrica* (C4), la quale, a sua volta, tra i suoi obiettivi generali contempla la salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine<sup>62</sup> da realizzare anche attraverso l'investimento mirato alla tutela e valorizzazione del verde urbano ed *extra-urbano* (3.1).

Questi nuovi orizzonti che si aprono alla valorizzazione del ruolo del verde urbano sembrano rivelare una rinnovata sintonia tra il diritto ambientale e la scienza; anche se l'inevitabile traduzione di quelle indicazioni nello strumentario della pianificazione territoriale forse può

preservando la sicurezza energetica. Il pilastro della transizione verde discende direttamente dall'*European Green Deal* e dal doppio obiettivo dell'UE di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. Il regolamento del NGEU prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR nazionali debba sostenere gli obiettivi climatici. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del «non arrecare danni significativi» all'ambiente.

<sup>60</sup> Come noto, il *Next Generation EU* (NGEU) prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

<sup>61</sup> Il Piano si articola in sei missioni: *Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura, Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, Istruzione e Ricerca, Inclusione e Coesione, Salute*. Il Piano prevede inoltre un ampio programma di riforme, ritenute necessarie per facilitare la sua attuazione e contribuire alla modernizzazione del Paese e all'attrazione degli investimenti.

<sup>62</sup> Gli altri obiettivi sono: il rafforzamento della capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico tramite sistemi avanzati ed integrati di monitoraggio e analisi; la prevenzione e il contrasto delle conseguenze del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio, la garanzia dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche lungo l'intero ciclo.

lasciare ancora margini di incertezza e qualche ombra nell'utilizzo concreto di questo strumento.

Una ulteriore riflessione però si impone con lo sguardo rivolto alla normativa forestale: nel momento in cui il tema della forestazione urbana assurge su altri piani alla ribalta dell'attenzione del legislatore, colpisce l'assenza di alcun riferimento alla relativa tutela e valorizzazione nell'ambito del Testo Unico in materia di foreste e di filiere forestali. Eppure tra le finalità alle quali quest'ultimo si ispira, espresse nelle sue norme di apertura, si annoverano, tra le altre, quelle di garantire la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali, la salvaguardia ambientale, la lotta e l'adattamento al cambiamento climatico.

La posizione assunta a riguardo dal provvedimento è anzi quella di ribadire in termini ancor più inequivocabili, rispetto ai suoi precedenti, l'estraneità del tema alla portata operativa delle sue disposizioni, attraverso una riformulazione della norma originaria di riferimento. Mentre infatti l'art. 2, comma 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227<sup>63</sup>, escludeva dalla definizione giuridica di bosco «*i giardini pubblici e privati*», l'art. 5 del Testo Unico, alla lett. c) del comma 1, utilizza una locuzione più ampia, negando espressamente la qualifica di bosco agli «*spazi verdi urbani quali giardini pubblici e privati*».

Gli spazi verdi urbani, dei quali nell'ottica del legislatore del 2018 i giardini pubblici e privati costituiscono dunque una mera esemplificazione, risultano così escluse dalla soggezione a quel regime di tutela, sotto il profilo ambientale e paesaggistico, riservato al bosco dal Testo Unico, aprendo il varco alla libera esecuzione di interventi di eliminazione di elementi che compongono la foresta urbana, senza necessità di un vaglio preventivo, ove non altrimenti richiesto dalla sua specifica collocazione in area soggetta a vincolo paesaggistico.

Siamo forse di fronte ad un'occasione perduta dal legislatore per dare una più compiuta veste ed un potenziato riconoscimento giuridico al ruolo strategico che il verde urbano gioca nelle sfide ambientali e climatiche del nostro millennio.

---

<sup>63</sup> Recante il titolo *Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57.*