

# I GEORGOFILI

Quaderni  
2025-III



## IL REGOLAMENTO EUROPEO SUL RIPRISTINO DELLA NATURA E IL VERDE URBANO

18 dicembre 2025

Società  Editrice Fiorentina

*Con il contributo di*



FONDAZIONE  
CR FIRENZE



**DGBIC**  
DIREZIONE GENERALE  
BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Copyright © 2026  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»  
Anno 2025 - Serie VIII - Vol. 22 (201° dall'inizio)

ISSN 0367-4134

Direttore responsabile: Paolo Nanni

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA  
via Capo di Mondo, 78 - 50136 Firenze  
[info@sefeditrice.it](mailto:info@sefeditrice.it) - [www.sefeditrice.it](http://www.sefeditrice.it)

ISBN 978-88-6032-861-8

# Indice

|                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| NICOLETTA FERRUCCI<br><i>Introduzione</i>                                                                                                     | 7  |
| FERDINANDO ALBISINNI<br><i>Il tema</i>                                                                                                        | 11 |
| NICOLETTA FERRUCCI<br><i>Le risposte delle politiche sul verde urbano ai richiami della scienza:<br/>i limiti di un dialogo imperfetto</i>    | 15 |
| FERDINANDO ALBISINNI<br><i>Dai boschi alle città:<br/>dalla produzione al ciclo della vita</i>                                                | 25 |
| FRANCESCO FERRINI<br><i>Respiri di natura: innovazione, biodiversità<br/>e rigenerazione urbana per le città del futuro</i>                   | 47 |
| STEFANO MASINI<br><i>Campagne urbane: un ecosistema complesso</i>                                                                             | 55 |
| FRANCESCO DE LEONARDIS<br><i>I servizi ecosistemici nel regolamento europeo sul ripristino della natura:<br/>riflessioni sul verde urbano</i> | 63 |
| PAOLO URBANI<br><i>Proprietà privata e interesse pubblico nelle politiche del verde.<br/>Un nodo da sciogliere</i>                            | 83 |

MARIO MAURO

*Brevi considerazioni sul contributo dell'attività agricola  
a favore del verde urbano*

87

GABRIELE CIAMPI

*Verde urbano e frutti "cittadini"*

99

MARIO MAURO<sup>1</sup>

## Brevi considerazioni sul contributo dell'attività agricola a favore del verde urbano

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

### I. IL PROBLEMA: LA DEFINIZIONE DEGLI STRUMENTI LEGISLATIVI CHE CONSENTONO ALL'IMPRENDITORE AGRICOLO DI PRENDERSI CURA DEL VERDE URBANO

All'interno della comunità scientifica è in corso un ampio dibattito circa la qualificazione giuridica del verde urbano e, in particolare, la possibilità di ricondurne le attività di cura e gestione nell'ambito dell'agricoltura. Come emerge dai contributi che hanno affrontato il tema<sup>1</sup>, si tratta di una questione che si presenta di particolare complessità, tale da coinvolgere una pluralità di profili che attengono, da un lato, al rapporto tra funzione del bene e modalità di gestione e, dall'altro, alla definizione del perimetro oggettivo dell'attività agricola la quale, ferma la sua destinazione produttiva, può anche contribu-

<sup>1</sup> Provando a definire alcune coordinate e riferimenti bibliografici essenziali, in un contesto in cui diversi sono gli indici normativi dai quali evincere che l'agricoltura sta sempre di più ampliando i propri confini toccando ogni aspetto che riguardi il ciclo della vita (F. ALBISINNI, *Impresa agricola e ciclo della vita: finalità risalenti e nuove responsabilità*, in *Focus Georgofili*, consultabile su <https://www.georgofili.it/Media?c=cc1fd1c0-ec83-4017-84d0-28f8dbe6f3e2>), F. ADORNATO, *Agricoltura multideale e rigenerazione urbana: il bosco in città*, in «Przegląd Prawa Rolnego», 2025, p. 65 riconduce le attività di gestione del verde urbano all'agricoltura valorizzando la previsione dell'art. 2135 c.c. che pone al centro della definizione di imprenditore agricolo la cura e lo sviluppo del ciclo biologico, mentre N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in «Dir. agroalim.», 2021, p. 247 esclude che si possa trattare di attività agricola, avendo questa una vocazione essenzialmente produttiva, incompatibile con le finalità collettive che è chiamato ad assolvere il verde urbano; S. CARMIGNANI, *PNRR e tutela della agrobiodiversità. L'esperienza dei giardini storici*, in «Dir. agroalim.», 2023, p. 285, invece, guarda ai due profili in un'ottica di reciproca integrazione. In argomento, v. anche M.F. ERRI-CO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, in «Riv. giur. ed.», 2024, p. 301 ss.

ire all'erogazione di beni e servizi di carattere collettivo. Quest'ultimo rilievo estende ulteriormente i confini del dibattito, investendo altresì il delicato equilibrio tra intervento pubblico e iniziativa privata nella gestione degli spazi verdi urbani, ponendo interrogativi in ordine alla ripartizione delle competenze, agli strumenti giuridici utilizzabili e alle finalità perseguite, anche alla luce delle crescenti istanze di sostenibilità ambientale, tutela della biodiversità e benessere collettivo.

Senza entrare nel merito del dibattito, questo però costituisce l'occasione per soffermarsi sugli strumenti che, allo stato attuale, potrebbero consentire agli agricoltori di potersi prendere cura del verde urbano.

Richiamando concetti noti, e al solo fine di inquadrare meglio l'interrogativo, bisogna infatti considerare che l'imprenditore agricolo è un soggetto che opera nel mercato, per il mercato e che dal mercato trae una remunerazione per lo svolgimento delle attività di coltivazione, allevamento e selvicoltura<sup>2</sup>. Detta diversamente, l'art. 2135 c.c. restituisce un'immagine di agricoltura come attività essenzialmente produttiva e, per quanto le istanze di produzione si possano conciliare con quelle di conservazione<sup>3</sup>, non sembra però potersi comunque prescindere dalle prime<sup>4</sup>. Al contempo, le politiche e le discipline normative sulla gestione del verde urbano non sembrano interessarsi alla dimensione produttiva ma, al contrario, privilegiano istanze di matrice pubblica, il cui perseguimento va a beneficio dell'intera collettività.

<sup>2</sup> Su questo profilo, v. su tutti A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *L'impresa agricola. Le attività*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario. I. Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Utet, Torino, 2011, p. 757.

<sup>3</sup> Il rinvio corre a quell'indirizzo dottrinale riconducibile al pensiero di E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1985, p. 42 che considera l'agricoltura come un'attività in grado di compendiare le finalità produttive con quelle conservative, su cui poi, negli anni successivi tornano anche A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Tellus, Roma, 2002, p. 428 che si sofferma su come l'agricoltura contribuisca alla tutela dell'ambiente e, in termini più ampi, anche S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Giappichelli, Torino, 2012; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in «Agr. Ist. Marc.», 2007, p. 65, che guarda alla terra come bene produttivo e valore da conservare. Sulla scorta di questa intuizione, nell'ultimo periodo la dottrina si è concentrata sul verificare come l'agricoltura possa offrire anche un importante contributo alla conservazione e valorizzazione del paesaggio, nella sua accezione di bene culturale adottata dalla Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata anche dall'Italia, su cui v., da ultimo, N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

<sup>4</sup> Del resto, questa impostazione produttiva si rinviene anche nell'art. 44 Cost. che invita a un razionale sfruttamento del suolo, i cui frutti sono destinati a essere ceduti nel mercato in funzione di quegli obiettivi di Politica Agricola Comune tracciati dall'art. 39 TFUE, su cui v., per una lettura coordinata di queste disposizioni, G. SGARBANTI, *Le fonti dell'Unione Europea*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 34.

Tuttavia, e spostandosi così dal piano astratto a quello concreto, l'imprenditore agricolo ha maturato una determinata esperienza nella cura e nella gestione del ciclo biologico delle piante e non è da escludersi che questa possa essere favorevolmente messa a servizio della collettività, probabilmente non in quella prospettiva produttiva che caratterizza lo svolgimento delle attività principali, ma riconoscendogli comunque alcuni vantaggi che possano andare a beneficio del suo reddito. Il presente scritto intende dunque verificare se ci siano, e quali siano, gli istituti che consentono all'imprenditore agricolo di prendersi cura del verde urbano.

## 2. LE FUNZIONI SVOLTE DAL VERDE URBANO

Prima di entrare nel merito, può essere utile soffermarsi su quali siano le funzioni assegnate al verde urbano, dovendo rammentare che il vigente quadro regolatorio risulta ancora frammentario e composto da disposizioni disperse in varie fonti normative, che seguono un approccio settoriale<sup>5</sup>.

Provando allora a proporre un ordine sistematico, va detto che non sembra esistere una definizione universalmente condivisa di verde urbano e che, nella realtà dei fatti, l'espressione rinvia a una eterogeneità di manifestazioni<sup>6</sup>. Un documento della FAO del 2016, intitolato *Guidelines on urban and periurban forestry*<sup>7</sup>, isola le funzioni svolte dalle foreste urbane con considerazioni che, con gli opportuni adattamenti, appartengono alle diverse forme di verde pubblico<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Rileva M. BROCCA, *Il verde urbano*, in N. FERRUCCI, M. BROCCA (a cura di), *Diritto forestale e transizione ambientale*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 382 che «lo stato attuale è di un quadro regolatorio ancora insufficiente e soprattutto disorganico, composto da disposizioni disperse in varie fonti normative, che seguono ancora un approccio settoriale e tematico anziché una visione unitaria e integrata del fenomeno». Per una ricostruzione sistematica, oltre all'Autore citato, v. anche N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, cit., p. 247, che si sofferma in particolare sulle lacune del legislatore italiano e F. ALBISINNI, P. URBANI, *Ripristino degli ecosistemi urbani*, in S. MASINI (a cura di), *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, Cacucci, Bari, 2025, p. 199 che, a commento della disciplina dedicata al verde urbano nel regolamento sul ripristino della natura, ricostruiscono il quadro multilivello della disciplina di riferimento.

<sup>6</sup> Su questo profilo, v. l'introduzione di N. FERRUCCI in questo volume.

<sup>7</sup> FAO, *Guidelines on urban and periurban forestry*, Roma, 2016, consultabile in <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9c27d98b-8071-4ee7-8fc4-e0b430f8a8dc/content>

<sup>8</sup> Ricorda N. FERRUCCI nella sua introduzione a questo volume, letta per gentile cortesia dell'Autrice, che l'espressione verde urbano rinvia a diverse manifestazioni.

Se si scorre l'elenco, un primo richiamo va alla fornitura di cibo, acqua pulita e biomassa legnosa, che probabilmente sono gli elementi che meglio si potrebbero conciliare con istanze produttive, pur occupando una posizione marginale. Per converso, ampia attenzione è data a profili di carattere più strettamente collettivo, rilevando come le forme di forestazione urbana migliorino le condizioni del suolo e contrastino i processi erosivi, svolgendo al contempo un ruolo determinante nella conservazione e nell'incremento della biodiversità all'interno del tessuto cittadino. Le formazioni arboree urbane agiscono inoltre come efficaci sistemi di filtrazione, rimuovendo gli inquinanti atmosferici e attenuando l'inquinamento acustico. Queste poi svolgono una funzione essenziale nella mitigazione dei cambiamenti climatici attraverso il sequestro del carbonio, contribuendo al miglioramento del microclima e all'accrescimento della resilienza urbana. Inoltre, gli alberi, grazie all'ombreggiamento e ai processi di evapotraspirazione, riducono le temperature negli ambienti costruiti, contrastano il fenomeno delle isole di calore e favoriscono il risparmio energetico, incidendo anche sulla domanda di raffrescamento degli edifici. Le medesime proprietà regolative mitigano altresì il deflusso delle acque meteoriche, riducendo il rischio di allagamenti e facilitando l'infiltrazione nonché il possibile riutilizzo delle acque reflue trattate. Non mancano poi gli effetti sul piano sociale. Si amplia la disponibilità di spazi verdi accessibili, con ricadute positive sulla salute fisica e mentale dei residenti, favoriscono opportunità di educazione ambientale e offrono luoghi di ricreazione e riparo, alimentando forme di socialità e contribuendo alla qualità complessiva della vita urbana.

Con riguardo a quest'ultimo profilo e con un focus prevalentemente orientato sulle tematiche della salute, un documento del 2016 redatto dall'OMS dal titolo *urban green spaces and health*<sup>9</sup>, si sofferma sui benefici per la salute fisica e mentale che possono offrire gli spazi verdi urbani.

Sebbene con indicazioni meno analitiche, ma non per questo caratterizzate da minor valore, anche la stessa Agenda 2030 insiste su questi temi. In tal senso, l'obiettivo 11 è dedicato alle città e comunità sostenibili, cui si collegano il target 11.6 (ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti) e l'11.7 (fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Il documento è consultabile al seguente link, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/74006ead-650d-4fca-815a-f1ff53c1eea1/content>.

<sup>10</sup> Detti obiettivi trovano un riferimento anche nella *New Urban Agenda*, adottata nella Conferenza Habitat III (Quito, 20 ottobre 2016), che rappresenta l'agenda globale delle Nazioni Unite per lo sviluppo urbano sostenibile. In diverse previsioni emerge l'esigenza di creare *green and*

Spostando l'attenzione verso fonti europee, anche la Comunicazione della Commissione del 2013 dedicata alle *Infrastrutture Verdi – rafforzare il capitale naturale in Europa*<sup>11</sup> sottolinea il ruolo collettivo che hanno gli spazi verdi. È altresì sintomatico che il verde urbano sia maggiormente preso in considerazione dalla Strategia sulla Biodiversità rispetto a quella forestale, sebbene entrambe siano state approvate in attuazione del *Green Deal*<sup>12</sup>. Se poi si scorrono i considerando del Regolamento sul ripristino della natura, il 47 contiene un'elencazione che sembra confermare quella funzione collettiva che assolve il verde urbano in termini di biodiversità, servizi ecosistemici essenziali nonché salute degli altri ecosistemi<sup>13</sup> e, da qui, l'esigenza di prevedere delle misure di ripristino e ampliamento dei medesimi<sup>14</sup>.

---

*quality public spaces* (§53, §67, §100, §109, §13.b). Il documento è consultabile in <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Infrastrutture verdi. Rafforzare il capitale naturale in Europa*, COM(2013) 249 final

<sup>12</sup> Rispettivamente Comunicazioni della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030* (COM(2021) 572 final) e *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030* (COM(2020) 380 final).

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, si riporta per esteso il considerando 47, «gli ecosistemi urbani rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell'Unione ed è qui che vive la maggioranza dei cittadini dell'Unione. Gli spazi verdi urbani comprendono, tra l'altro, boschi, parchi e giardini urbani, fattorie urbane, strade alberate, prati e siepi urbane. Gli ecosistemi urbani, come gli altri ecosistemi oggetto del presente regolamento, costituiscono habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti, compresi gli impollinatori. Forniscono inoltre molti altri servizi ecosistemici essenziali, tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, ad esempio per le inondazioni e gli effetti «da isole di calore urbano», il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell'acqua e dell'aria, nonché la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. L'aumento dello spazio verde urbano è un parametro importante per misurare l'aumento della capacità degli ecosistemi urbani di fornire questi servizi essenziali. Incrementare la copertura vegetale in una determinata area urbana rallenta il deflusso delle acque, riducendo così il rischio di inquinamento dei fiumi dovuto alle tracimazioni causate da piogge violente, e contribuisce a contenere le temperature estive, rafforzando così la resilienza climatica, oltre ad offrire alla natura uno spazio supplementare per prosperare. Aumentare il livello degli spazi verdi urbani migliorerà, in molti casi, la salute dell'ecosistema urbano. A loro volta, ecosistemi urbani sani sono essenziali per favorire la salute di altri ecosistemi europei fondamentali, ad esempio grazie al fatto di collegare le aree naturali situate nelle zone rurali circostanti, di migliorare la salute dei fiumi lontano dalla città, di offrire un rifugio e un luogo di riproduzione per le specie di uccelli e impollinatori legate agli habitat agricoli e forestali, nonché di fornire habitat importanti per gli uccelli migratori».

<sup>14</sup> In argomento, v. N. FERRUCCI, *Il ripristino degli ecosistemi urbani alla luce del Regolamento sul ripristino della Natura*, in *georgofili.info* (<https://www.georgofili.info/contenuti/il-ripristino-degli-ecosistemi-urbani-alla-luce-del-regolamento-sul-ripristino-della-natura/31035>) e F. ALBISINNI, P. URBANI, *Ripristino degli ecosistemi urbani*, cit., p. 187.

Spostando infine l'attenzione al contesto italiano, i tre obiettivi intorno a quali è costruita la Strategia Nazionale sul Verde Urbano<sup>15</sup> confermano l'impostazione di guardare al tema per l'interesse comune che questo persegue, cioè Biodiversità e servizi ecosistemici, Cambiamenti climatici e isole di calore, Benessere e qualità della vita. In termini operativi, il c.d. decreto clima<sup>16</sup> incentiva poi la creazione di foreste urbane e periurbane, sovvenzionando progetti che valorizzino la valenza ambientale e sociale del verde (art. 4).

Ci sarebbero anche altre e diverse fonti indagate dalla dottrina che confermano l'impostazione che emerge dai menzionati documenti strategici<sup>17</sup> ma ciò basti per rilevare come la multifunzionalità che caratterizza il verde urbano sembra orientata verso la tutela di interessi collettivi, dove le istanze di produzione parrebbero avere una rilevanza marginale, mentre il loro posto è occupato da tutta una serie di funzioni orientante a mitigare gli impatti delle c.d. *grey infrastructures*.

### 3. PROFILI GESTORI DEL VERDE URBANO, LA FUNZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

Spostando allora l'attenzione verso il profilo gestorio, diversi provvedimenti amministrativi hanno ritenuto che la cura del verde urbano sia annoverabile tra i servizi pubblici locali, una formula quest'ultima che conferma la sua funzione collettiva.

Con la deliberazione 6/2015, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico<sup>18</sup> risponde alla richiesta di quale sia la classificazione più appropriata per la gestione. Nel contesto di una ampia e articolata motivazione, rileva che «rientra dunque fra i servizi pubblici locali, e (...) può acquisire anche rilevanza economica, seppure in via indiretta», con la conseguenza che «sotto il profilo

<sup>15</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Comitato per lo Sviluppo del Verde, *Strategia nazionale del verde urbano. Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini*,

<sup>16</sup> D.l. 14 ottobre 2019, n. 111, Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.

<sup>17</sup> Su cui si soffermano N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, cit., p. 247; EAD., *La prospettiva tridimensionale del giardino storico, tra cultura, ambiente e paesaggio: icona del novellato art. 9 della Costituzione*, in Dir. agroalim., 2024, p. 341 e M. BROCCA, *Il verde urbano*, cit., p. 381.

<sup>18</sup> L'art. 3, della l. 14 gennaio 2013, n. 10, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*, ha introdotto, tra le misure organizzative più interessanti, l'istituzione di un "Comitato per lo sviluppo del verde pubblico" presso il Ministero dell'ambiente che dovrebbe promuovere la conoscenza e l'attuazione degli interventi pubblici a favore del verde urbano.

giuridico e operativo, la gestione del verde pubblico è gestione di un servizio pubblico locale»<sup>19</sup>.

Ad analoghe conclusioni giunge anche l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato. In un provvedimento di marzo 2025<sup>20</sup>, l'AGCM ha confermato un suo precedente orientamento, escludendo che le attività di gestione del verde pubblico possano essere qualificate come strumentali e ritenendo che, al contrario, rientrano nell'alveo dei servizi pubblici locali e, segnatamente, in quelli «d'interesse economico generale di livello locale»<sup>21</sup>. Nella motivazione, si legge che la distinzione tra le due figure debba individuarsi nel beneficiario diretto del servizio, ricorrendo «l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività» mentre il servizio strumentale è «quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante».

Pure la giurisprudenza ha in diverse occasioni ritenuto che la sua cura sia annoverabile tra i servizi pubblici locali. Tra le più recenti, in una sentenza dell'inizio 2024, nel contesto di un contenzioso che si è sviluppato in ordine all'ammissibilità del modello *in house* per la gestione del verde urbano da parte del Comune di Milano, il Consiglio di Stato ha considerato legittimo il provvedimento che ha internalizzato la gestione del verde sul presupposto che si tratta di un servizio pubblico locale e che questo approccio agevola il raggiungimento degli obiettivi posti dal piano del verde adottato dal Comune rispetto al precedente modello di outsourcing<sup>22</sup>.

Provando allora a offrire una lettura coordinata, la riconduzione della gestione del verde urbano fra i servizi pubblici locali esprime la funzione collettiva da questo assolta, pur con la precisazione, sottolineata in dottrina, che si tratta di un servizio pubblico dalle caratteristiche particolari, che richiede progettazione e realizzazione di aree verdi, manutenzione di quelle esistenti, riqualificazione di quelle degradate, cura colturale, gestione fitosanitaria, ac-

<sup>19</sup> Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, delibera 6/2015, consultabile in [https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/delibera\\_6-pdf](https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/delibera_6-pdf)

<sup>20</sup> AS2070 - Comune di Novara - Servizio di manutenzione del verde pubblico comunale nonché, in termini analoghi anche AGCM, segnalazioni AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Boll. n. 25/2024 e AS1959 Provincia di Brescia - Ricognizione SPL 2023, in Boll. n. 12/2024.

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 22, lett. c), sono «i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

<sup>22</sup> Cons. St., 26 gennaio 2024, n. 842 e, sempre nel senso di qualificare il verde pubblico come servizio pubblico locale, anche Cons. St., 8 settembre 2011, n. 5050 e Cons. St., 13 dicembre 2006, n. 7369.

cessibilità alla cittadinanza<sup>23</sup>. Detta osservazione porta così a riflettere sui soggetti cui affidare la gestione, i quali dovrebbero essere dotati di una particolare competenza da orientare verso quegli obiettivi collettivi sopra menzionati.

#### 4. I GESTORI DEL VERDE URBANO E IL CONTRIBUTO DEGLI IMPRENDITORI AGRICOLI

Nel rilevare che si tratta di un servizio pubblico locale, la gestione del verde urbano potrebbe articolarsi attraverso diverse forme, dalla società *in house* fino anche ad essere affidata a soggetti privati, non esclusa l'impresa agricola, che potrebbe dare un contributo per il tramite dei diversi strumenti di partenariato pubblico-privato.

In questa prospettiva, l'impresa agricola, e il rinvio probabilmente corre principalmente all'impresa florovivaistica, potrebbe allora mettere a servizio della collettività le competenze maturate di cura e sviluppo di un ciclo biologico nel contesto di una attività che, seppur non riconducibile a quelle principali poiché la gestione del bene non avverrebbe a scopi immediatamente produttivi, potrebbe comunque essere ricondotta a quelle connesse trattandosi dell'erogazione di un servizio, fermo naturalmente il rispetto di tutti i requisiti previsti dall'art. 2135, III co.<sup>24</sup>. Infatti, l'ampia formulazione del terzo comma che apre anche all'erogazione di servizi e alle attività di valorizzazione del territorio, consentirebbe all'impresa agricola di potersi prendere cura del verde urbano, e ciò potrebbe tra l'altro essere incentivato anche da tutta una serie di previsioni normative che vanno lungo questa direzione<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> M. BROCCA, *Il verde urbano*, cit., p. 390. Su questi temi v. anche M. ATELLI, *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in «Riv. quadr. dir. amb.», 2015, p. 233; C. CODUTI, *Le iniziative a sostegno del verde urbano ed il ruolo delle pubbliche amministrazioni negli acquisti pubblici verdi*, in «Dir. giur. agr. alim. amb.», 2018, 6, 1.

<sup>24</sup> Su cui v., *ex multis* e, tra i contributi più recenti, R. SAIJA, *Le attività connesse*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 407 e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>25</sup> Già prima della riformulazione dell'art. 2135 c.c., L. FRANCARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Jovene, Napoli, 1988 aveva suggerito un ripensamento delle funzioni svolte dall'agricola invitando a considerare anche i servizi che questa avrebbe potuto erogare, valorizzando tra l'altro quell'elemento territoriale su cui si sofferma F. ALBISINNI, *Lo spazio rurale come elemento di impresa. Note per un diritto rurale*, in *Agricoltura e ruralità*, «I Georgofili. Quaderni», VII, 1997, p. 154. Va così rilevato che l'attuale disciplina delle attività connesse oggi consente all'impresa agricola di prendersi carico di tutta una serie di attività orientate alla valorizzazione del territorio, espressamente menzionato dall'art. 2135, III co. Su questo argomento il tema è ampio e senza alcuna pretesa di esaustività v. F. ALBISINNI, *Territorio e istituzioni nella PAC riformata*, in «Riv. dir. agr.», 2007, I, p. 588 che istituisce un collegamento tra diritto agrario e diritto del territorio e, in coerenza con questa prospettiva, cfr. anche L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività*

Tra queste, valga rammentare che con DM 10 marzo 2020 sono stati definiti i Criteri Ambientali Minimi che le stazioni appaltanti debbono rispettare nell'affidamento della gestione del verde urbano tramite procedure di acquisto pubblico<sup>26</sup>. Si tratti di criteri che la PA deve obbligatoriamente considerare nelle fasi di progettazione, realizzazione e manutenzione, che introducono standard ambientali volti a promuovere la tutela della biodiversità, l'uso di specie vegetali coerenti con il contesto ecologico e l'adozione di tecniche di gestione sostenibili, per la cui attuazione sono richieste competenze di natura agronomica e ambientale.

Nell'orientare il mercato verso l'opportunità di favorire determinate competenze, i CAM potrebbero valorizzare indirettamente il ruolo dell'imprenditore agricolo, favorendone la partecipazione alle procedure di affidamento, offrendo così a questi una forma di integrazione al reddito rispetto a quello derivante dalle attività principali.

Concentrandosi invece su strumenti più strettamente incentivanti, possono essere richiamate diverse forme di sussidiarietà orizzontale.

Tra queste, nella prospettiva di valorizzare la dimensione multifunzionale dell'agricoltura e agevolare i rapporti con la pubblica amministrazione, l'art. 15 del d.lgs. 228/2001 disciplina le convenzioni<sup>27</sup>, consentendo di poter affidare all'imprenditore agricolo attività funzionali «alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio». L'ampia formulazione della norma sembrerebbe attrarre nel suo ambito applicativo pure

---

*produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in «Riv. dir. agr.», 2011, I, p. 16; L. PAOLONI, *L'agriturismo e le attività di valorizzazione del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario. II. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, p. 527; S. MASINI, *Impresa agricola, valorizzazione del territorio e fornitura di servizi faunistico-venatori*, in «Aestim», 2012, p. 27; L. COSTANTINO, *Il rapporto tra agricoltura e territori per la costruzione di modelli di sviluppo sostenibile: il ruolo della collettività nei sistemi di "governance"*, in «Corporate governance», 2025, p. 41.

<sup>26</sup> I Criteri Ambientali Minimi (CAM) costituiscono uno strumento centrale delle politiche di Green Public Procurement, attraverso il quale il legislatore orienta la domanda pubblica verso modelli di produzione e di gestione sostenibili. Essi sono adottati con decreto del Ministero dell'ambiente, in attuazione dell'art. 57 del d.lgs. 36/2023, che impone alle stazioni appaltanti di integrare nei documenti di gara specifiche clausole e requisiti ambientali. I CAM definiscono quindi i livelli essenziali di sostenibilità delle prestazioni, vincolanti nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture. Nel settore del verde pubblico trovano una disciplina organica nel D.M., 10 marzo 2020, *Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde*.

<sup>27</sup> Per un commento cfr. M. GIUFFRIDA, *Commento agli artt. 14 e 15 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 510; A. JANNARELLI, A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I, Tomo II, Giappichelli, Torino, 2009, p. 327.

la gestione del verde urbano. Parimenti, anche l'utilizzo del termine Pubblica Amministrazione parrebbe consentire a tutte le amministrazioni dello Stato e agli enti pubblici, a prescindere dal livello territoriale o dalla natura dell'ente, di poter ricorrere alla norma, come del resto la scelta del termine "convenzioni" permette un elevato grado di flessibilità nella scelta degli strumenti pattizi, senza dover necessariamente ricorrere ad un modello contrattuale tipizzato.

A fronte di questa ampia latitudine applicativa, il vantaggio che ne trae la PA è di poter procedere alla stipula di tali accordi «in deroga alle norme vigenti». Sebbene questa deroga debba essere contenuta entro determinati limiti economici<sup>28</sup>, si tratta comunque di un'agevolazione importante perché consente di superare certi rigori che potrebbero rallentare l'azione della pubblica amministrazione, assicurando sempre e comunque il buon andamento e l'imparzialità (art. 97, II co., Cost.). Non mancano poi gli incentivi per gli imprenditori agricoli, che non si esauriscono nella sola erogazione di un corrispettivo ma potrebbero consistere anche in forme alternative di controprestazione, quali finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie.

L'ampiezza delle possibili contropartite attribuisce alla previsione una funzione incentivante, rendendo probabilmente più agevole il ricorso alle prestazioni dell'imprenditore agricolo e, allo stesso tempo, offrendo una risposta, quanto meno parziale, alla strutturale carenza di risorse economiche che frequentemente limita la capacità delle amministrazioni di assicurare una manutenzione continua ed efficace del territorio.

Sempre tra gli istituti che vanno a beneficio diretto del settore primario, di interesse è anche l'articolo 14, III co., del medesimo decreto legislativo<sup>29</sup>, che ammette la stipula dei c.d. contratti di promozione con gli imprenditori agricoli «che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale», individuando anche in tal caso uno strumento di natura negoziale per mezzo del quale l'Amministrazione e il mondo imprenditoriale possono instaurare un rapporto di collaborazione strettamente connesso alla gestione del territorio. Il riferimento alla tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale potrebbe consentire di includere, entro il perimetro applicativo della norma, anche forme di verde urbano e periurbano. I contratti di promozione previsti dalla disposizione potrebbero rafforzare questo collegamento dell'im-

<sup>28</sup> Nel caso di imprese individuali l'importo annuale non può essere superiore a € 50.000,00 mentre, con riferimento agli imprenditori in forma associata il limite annuale è fissato in € 300.000,00.

<sup>29</sup> Su cui v. sempre il commento di M. GIUFFRIDA, *Commento agli artt. 14 e 15 del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 228, cit., p. 510.

prenditore agricolo con il territorio, ponendosi come strumenti di cooperazione tra pubblico e privato, dove la cura del verde consentirebbe di costruire un rapporto diretto con la comunità locale, che, nella prospettiva dell'impresa, potrebbe divenire strumentale anche alla valorizzazione delle sue produzioni.

Accanto a questi strumenti, espressamente pensati per l'agricoltura, possono aggiungersene altri di portata più generale previsti dal codice degli appalti o dalla legislazione di settore.

Provando a seguire una linea storica, di portata generale è la programmazione negoziata, la cui fonte normativa si rinviene, in particolare, nell'art. 2, comma 203, l. 662/1996. Essa prevede sei fattispecie di accordi<sup>30</sup>, ove la partecipazione del soggetto privato è sempre contemplata. Per quanto sembrano orientati a innescare processi locali di sviluppo economico, gli strumenti sono i più variabili, potendo anche contemplare la promozione territoriale e la cura del verde urbano<sup>31</sup>. In queste fattispecie, le imprese si fanno promotrici di un progetto di sviluppo del territorio locale, contraendo direttamente con la pubblica amministrazione, allo stesso livello. La parte pubblica e quella privata stipulano un vero e proprio contratto a prestazioni corrispettive, in cui sono libere di negoziare le singole clausole allo scopo di promuovere una certa valorizzazione del territorio, che ben può consistere nella cura e nella gestione del verde urbano, per il cui tramite valorizzare le attività principali e le relative produzioni<sup>32</sup>.

Sempre tra gli strumenti di portata generale, rileva anche il contratto di partenariato pubblico-privato, oggi disciplinato dagli articoli 174 ss. del d.lgs. 36/2023<sup>33</sup>. Tramite questo strumento, la PA cerca di attrarre e di utilizzare risorse finanziarie e organizzative private finalizzate a opere e servizi di interesse pubblico, con l'assunzione da parte del gestore del rischio imprenditoriale. Il *medium* è sempre il contratto, che dovrà presentare tre tratti caratteristici: l'interazione programmatica tra la PA e un privato, nel senso che spetta alla prima individuare il progetto e al secondo la responsabilità dell'attuazione; la

<sup>30</sup> Programmazione negoziata, intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto di programma, contratto di area.

<sup>31</sup> Sull'utilizzo di questi strumenti quali forme di sviluppo territoriale, v. N. FERRUCCI, M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 116. Sul tema, cfr. anche P. LAMBERTUCCI, *Contratti di riallineamento, Contratti d'area, Patti territoriali* (voce), in «Enc. giur.», V, 1998; A. DE FELICE, *Patti territoriali e contratti d'area*, in «Dig. comm.», Agg., Torino, 2000, p. 546.

<sup>32</sup> Con riferimento alle misure PAC ma con considerazioni mutuabili anche in questo ambito cfr. S. CARMIGNANI, *Le misure agroambientali: considerazioni sulla natura giuridica*, in *Studi in onore di Remo Martini*, Milano, 2008, p. 466 e, nello stesso senso anche F. ADORNATO, *La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario. II. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, p. 560.

<sup>33</sup> D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici*.

centralità del progetto, da definire in tutte le sue componenti, ivi incluso l'aspetto dell'equilibrio economico-finanziario e la conseguente remunerazione degli investimenti; l'assunzione da parte del privato del rischio di impresa.

Per quanto la figura abbia contorni ancora problematici e incerti, la sua atipicità, unita alla flessibilità di contenuti del programma negoziale, rappresentano un'opzione per favorire la gestione attiva del verde urbano, dovendo però rilevare come questa opportunità rischi di trasformarsi in un limite, se non sfruttata con un certo rigore.

Tuttavia, tanto la programmazione negoziata quanto il partenariato pubblico privato sembrerebbero istituti di forse minore interesse, se solo si considera che gli articoli 14 e 15, in ultima istanza, sembrano perseguire obiettivi analoghi ma potrebbero offrire maggiori agevolazioni, anche per la P.A., che dunque potrebbe essere incentivata a rivolgersi alle imprese agricole per affidare a queste la gestione del verde urbano.

## 5. PRIME CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Traendo alcune conclusioni iniziali da queste brevi considerazioni, emerge come il legislatore tenda a riconoscere al verde urbano una pluralità di funzioni di interesse collettivo, che travalicano la mera dimensione ornamentale o ricreativa per assumere una valenza molto più estesa, tale da toccare profili di rilevanza ambientale, sociale e, in senso lato, anche sanitaria. Tale eterogeneità funzionale giustifica l'inclusione della cura e della gestione del verde urbano nell'ambito dei servizi pubblici locali, con la conseguenza che le relative modalità di affidamento e di gestione dovrebbero essere coerenti con la destinazione finalistica del bene e orientate al soddisfacimento di interessi generali, secondo criteri di continuità, qualità ed efficienza del servizio.

Cionondimeno, non è da escludersi che l'imprenditore agricolo abbia progressivamente maturato un patrimonio di competenze tecniche, operative e organizzative orientate alla conservazione della biodiversità e alla gestione sostenibile delle risorse naturali, e che potrebbe essere efficacemente posto al servizio della collettività anche nell'ambito della gestione del verde urbano.

In questa prospettiva, il coinvolgimento dell'impresa agricola può essere valorizzato nel contesto delle attività connesse nel segno di un possibile modello di integrazione tra sfera urbana e competenze proprie del settore primario nei processi di governo del territorio.