

IL VERDE PUBBLICO COME RISORSA COMUNE: DA NECESSARIO STRUMENTO DI SODDISFACIMENTO DI BISOGNI COLLETTIVI A FORMA DI TUTELA DI BENI VINCOLATI

DI VALENTINA GIOMI¹

Sommario: 1. Il “verde”: unicità di genere e pluralità di specie per una complessa realtà giuridica priva di definizione normativa. 2. La strumentalità della proprietà privata rispetto all'interesse pubblico generale: il “verde” in funzione degli equilibri della pianificazione urbanistica. 3. Oltre la funzione pianificatoria: il verde pubblico come risposta doverosa ad un bisogno necessario dei cittadini. 4. Il verde come modalità di gestione dei beni di proprietà pubblica. 5. Cenni conclusivi: verso un possibile profilo del verde pubblico come meccanismo di tutela di beni.

1. Il “verde”: unicità di genere e pluralità di specie per una complessa realtà giuridica priva di definizione normativa

Il sempre più frequente impiego della locuzione “il verde” in ambito amministrativo-urbanistico, se da un lato – quello empirico - genera un effetto di immediata (seppur apparente) comprensione del fenomeno che si intende rappresentare, dall'altro – quello teorico – mette in luce la difficoltà di delineare in modo netto i confini di detto fenomeno ed, ancor prima, di attribuire allo stesso un significato univoco.

La riconduzione, entro la medesima categoria, delle diversissime tipologie che vanno a comporre il concetto giuridico-urbanistico di “verde”, suggerisce di ricostruire detta categoria attraverso un

¹ Il presente lavoro è destinato al volume *Proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del V Convegno di studi amministrativi, 27 marzo 2015, Chieti, in corso di pubblicazione.

brevissimo excursus delle fattispecie attualmente impiegate nei principali strumenti urbanistici locali, proprio avendo riguardo alla relazione che lega l'area destinata a verde al soddisfacimento dell'interesse pubblico generale del contesto urbano di riferimento.

Il legame fra l'area destinata a verde ed il soddisfacimento dell'interesse pubblico, costituendo il nodo centrale dell'indagine in quanto elemento che consente di impostare un peculiare profilo di tutela dei beni pubblici, si atteggia in modo assai differente a seconda che la pubblicità sia già la caratteristica strutturale dell'area destinata a verde (perché di proprietà pubblica o oggetto di vincolo di localizzazione regolarmente portato ad esecuzione), oppure vada a connotare successivamente ed in modo indiretto quest'ultima (perché l'area non è di proprietà pubblica e rimane in capo al privato originario proprietario), in quanto risultato di una imposizione di un vincolo urbanistico.

In modo diverso, infatti, si configura il verde predisposto in funzione del soddisfacimento di un bisogno della collettività, qualora esso cada su beni già in origine di proprietà pubblica, oppure allorquando esso debba essere realizzato su beni che rimangono di proprietà privata.

Sebbene possa ipotizzarsi una unicità funzionale, costruita proprio per tentare una lettura del verde urbano come strumento a vantaggio della collettività, sia esso inteso come forma di tutela dei beni pubblici, sia esso inteso come modalità di soddisfacimento di bisogni del contesto urbano di riferimento, l'analisi del verde urbano si muove lungo direttrici che seguono percorsi differenti

proprio in relazione alla natura dell'oggetto su cui il verde medesimo viene previsto.

Ricadendo su beni già oggetto di proprietà pubblica, infatti, il verde urbano diviene “solamente” un modo di gestione della stessa proprietà e finisce con l'investire tematiche relative alla scelta del soggetto gestore ed alla natura del servizio da affidare; incidendo, invece, su beni di proprietà privata, l'ambito dell'analisi si estende fino a coinvolgere il rapporto fra la titolarità di un diritto soggettivo e l'esercizio del potere pubblico di pianificazione, con la conseguente indagine sui limiti e sulle condizioni di esercizio di quest'ultimo nei confronti della prima.

La profonda divergenza fra le due prospettive evidenziate, suggerisce di procedere separatamente all'indagine del diverso modo di atteggiarsi del verde urbano, salvo poi, alla fine, tentare, dello stesso, una ricostruzione in termini di sistema in relazione alla (ipotizzata) utilità generata mediante la tutela impressa ai beni oggetto del vincolo.

L'inquadramento della tematica nei termini indicati consente, di conseguenza, di condurre l'analisi del verde in modo circoscritto alla presenza di esso in un contesto urbano (ancorchè inclusivo della periferia) ed in diretta funzione dello stesso, lasciando in disparte le fattispecie di “verde agricolo”, assieme alle altre aree verdi considerate esterne al perimetro urbano (“verde alpino”²;

² Con la locuzione “verde alpino” vengono individuate le zone non coltivabili, situate al di fuori del perimetro urbano, che devono, contemporaneamente, distinguersi dalle zone a verde agricolo e ottemperare alla funzione di protezione del sistema ecologico (Cons. Stato, sez. VI, 20 dicembre 2011, n.

“verde boschivo”³) ed includendo il “verde privato”, ma solo con le opportune puntualizzazioni di seguito esposte.

Il “verde agricolo” viene quindi escluso per motivi meramente empirici: esso nella generalità dei casi non fa parte del contesto urbano.

Non può tuttavia tacersi che negli ultimi anni sia sempre maggiormente previsto in chiave strumentale in rapporto all’interesse pubblico locale⁴, stante anche un cambiamento di prospettiva e di percezione della zona agricola⁵.

6728) e più in generale, Cassazione civile sez. I 13 agosto 2015 n. 16830; Cons. St., sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 938; Cons. St., sez. V, 15 ottobre 1985, n. 323).

³ Cons. St., sez. V, 27 settembre 1991, n. 1187

⁴ Sempre più spesso, infatti, il verde agricolo è previsto in funzione strumentale ai bisogni del contesto urbano, rispetto al quale si pone in una situazione di utilità diretta in rapporto al soddisfacimento dell’interesse pubblico generale: si veda come di recente ad un’area destinata a verde dal PRG venga riconosciuta la connotazione del “verde agricolo” sulla base della considerazione che “la destinazione a verde agricolo di un’area, stabilita dallo strumento urbanistico generale, non implica necessariamente che l’area soddisfi in modo diretto ed immediato gli interessi agricoli, potendo giustificarsi con le esigenze dell’ordinato governo del territorio, quale la necessità di impedire un’ulteriore edificazione o un congestionamento delle aree, mantenendo un equilibrato rapporto tra aree libere ed edificate o industriali” (Cons. St., sez. V, 9 settembre, 2013, n. 4472; idem Cons. St., sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149; T.a.r. Umbria, 03 ottobre 2006, n. 498); al riguardo la dottrina di recente ha messo in luce come la giurisprudenza abbia indotto a parlare di “verde agricolo” come “clausola di salvaguardia” volta non tanto e non solo a garantire il suo effettivo utilizzo a scopi agricoli, quanto piuttosto a preservare le caratteristiche attuali di zona di salvaguardia da ogni possibile nuova edificazione, così Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2012 n. 3818, in *Comuni d'Italia*, 2012, fasc. 4, 99, come rilevato da BACCARINI S., *Sindacabilità della discrezionalità del potere di pianificare e legittimità della normativa*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.3, 2014, p. 99 .

⁵ Sul nuovo ruolo assunto dalla zona agricola e per una lettura della stessa in funzione alle variate esigenze della società ed in rapporto alle mutate prospettive di tutela ambientale, di recente si veda IUDICA G., *Il ruolo dell’agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.* 5, 2014, p. 260.

Considerazioni analoghe valgono per le altre aree sopra citate, le quali vengono destinate a verde dallo strumento urbanistico, anche in base ad una funzione strumentale al limitrofo contesto urbano ad esse riconosciuta⁶, ma che logisticamente rimangono collocate all'esterno rispetto ad esso: pur non ignorando, quindi, una loro indiretta, anche se più mitigata, connessione con l'interesse pubblico generale della zona urbana limitrofa la loro mancata inclusione diretta nel perimetro urbano viene ritenuta dirimente.

Oltre ad un rilievo meramente fattuale, depongono a favore della esclusione del verde agricolo dalla presente analisi anche alcuni dati giuridici, fra cui quello, più evidente, secondo il quale il “verde agricolo” è stato oggetto di una specifica tipicizzazione già all'interno del D.M. n. 1444 del 1968⁷, che, occupandosi della zona agricola (zona E), identifica il “verde agricolo” in modo piuttosto puntuale sulla base di parametri qualitativi e quantitativi⁸.

Al contrario, non può dirsi lo stesso per il “verde urbano”, ad oggi ancora privo di una autonoma categoria, ma previsto solamente come “area per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport” nell'ambito di una zona (zona F) più genericamente destinata

⁶ In questa ottica possono leggersi le deroghe all'inedificabilità assoluta astrattamente prevista per la zona de qua, come emerge da quanto deciso in Cons. St., sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1660 e in Cons. St., sez. V, 11 febbraio 2003, n. 692.

⁷ Sotto un profilo identificativo, per un impiego ancora oggi della categoria di zona (nello specifico la E), cfr. T.A.R. Catania (Sicilia) sez. I 24 settembre 2015 n. 2325

⁸ Ovviamente non scevri da interpretazione: cfr. da URBANI P., *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. ed.*, 1994, p. 135

a “attrezzature ed impianti generali”, quindi privo di una puntuale identificazione⁹.

Il “verde privato”, invece, può risultare utile alla presente indagine laddove, da un lato, non costituisca una mera declinazione del “verde agricolo”, finendo per confluire in esso (come talvolta emerso in ambito giurisprudenziale) dall’altro, pur essendo impiegato nei limiti della funzione originaria, quale è quella di essere “a servizio dell’abitazione di cui costituisce una pertinenza”¹⁰, tuttavia consenta di far intravedere un legame con un interesse pubblico più generale della zona urbanizzata in cui è inserito¹¹,

⁹ La costante difficoltà di ricondurre ad un modello unitario l’area F indicata nella normativa del 1968, impegna la giurisprudenza amministrativa senza soluzione di continuità ormai da molti decenni: infatti, sullo sfondo delle controversie sul corretto inquadramento del vincolo a verde pubblico, generalmente si delinea la questione del concreto significato e della reale identificazione dello stesso, in base a quanto previsto dagli strumenti urbanistici locali. Significativa, al riguardo, appare una recente decisione del Cons. St. in cui il Collegio, chiamato a dirimere una controversia sorta su un permesso di costruire in variante ad una precedente concessione edilizia, prende atto che nella pianificazione locale la zona F viene suddivisa in ben dieci differenti sub-zone, delle quali addirittura cinque sono destinate a specifici tipi di verde; per ricostruire i confini e le caratteristiche di ciascuna di esse, specialmente in relazione alle aree genericamente destinate ad assolvere la funzione del verde, diviene necessario, per il Collegio, non solo ricorrere alle previste norme tecniche, ma addirittura procedere con un’opera interpretativa di ricostruzione delle tipicità di ogni ambito di zona, anche ricorrendo a precedenti caratterizzazioni elaborate in precedenti contesti giurisprudenziali (Cons. St., IV, 4 giugno 2013 e Cons. St., V, 28 giugno 2004, n. 4790).

¹⁰ Così si esprime STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, p. 87, il quale, però, rileva come il limite ad ogni legittima previsione del vincolo conformativo del verde privato sia costituito dalla ragionevole proporzione

¹¹ In tal senso rispondendo ad una logica precisa, non irragionevole od irrazionale del soggetto che ha operato le scelte pianificatorie, (senza dubbio discrezionali, ma legittime solo nel rispetto dei limiti suddetti, vedi Cons. St., IV, 10 maggio 2012, n. 2710) in conseguenza delle quali è stata impressa detta destinazione all’area del privato, mediante l’apposizione di un vincolo; si veda,

quindi sia previsto in un'ottica di utilità ed armonizzazione con la disciplina delle altre aree del contesto urbano¹².

Nei termini come sopra delineati, il fenomeno del “verde urbano”, declinato, in rapporto al suo impatto sulla collettività locale, nelle sue più svariate accezioni di “verde pubblico”¹³, “verde pubblico attrezzato”¹⁴, “verde sportivo”¹⁵, “verde ecologico”¹⁶ “verde privato

da ultimo ed in via esemplificativa, T.A.R. Toscana, sez. I, 5 marzo 2014, n. 432; T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, 9 gennaio 2014, n. 48; Cons. St., sez. IV, 18 maggio 2012, n. 2919; Cons. St., sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 305; Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9372. Assai copiosa la giurisprudenza sul punto, tutta, però, in linea di massima diretta ad analizzare la questione del “verde privato” in rapporto alla qualificazione del vincolo imposto dall'amministrazione, in un'ottica di ottenimento di un potenziale e futuro indennizzo oppure della caducazione del vincolo per scadenza del termine di durata.

¹² Sul ruolo concretamente assunto dal verde privato nell'ambito del contesto urbano pianificato si veda quanto osservato da GRAZIOSI B., *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del “verde privato”*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2012, p. 189, il quale mette in luce la sempre maggiore importanza assunta dall'estensione di una regolamentazione urbanistica anche agli spazi verdi privati inseriti nel contesto cittadino, poiché funzionali al patrimonio del verde urbano, indipendentemente dal regime proprietario.

¹³ La assoluta astrattezza della locuzione ne ha consentito un impiego proprio solo in alcune occasioni, essendo, invece predominante l'impiego improprio, vale a dire aggettivato: ciò ha reso estremamente difficile identificare la categoria; si indicano, a titolo esemplificativo, solamente alcune delle più recenti pronunce in cui il “verde pubblico” è stato menzionato in modo autonomo e non ancillare ad aggettivi che ne hanno mutato il significato: Cass. civ., sez. III 29 settembre 2015 n. 19236; Cassazione civile sez. I 25 settembre 2015 n. 19087, Cassazione civile sez. I 25 settembre 2015 n. 19076; T.A.R. Salerno (Campania) sez. I 24 settembre 2015 n. 2084; T.A.R. Bologna (Emilia-Romagna) sez. I 23 settembre 2015 n. 824; Cons. St. sez. IV 08 settembre 2015 n. 4155; Cons. St. sez. IV 08 settembre 2015 n. 4169; Cons. St. sez. IV 26 agosto 2015 n. 4007.

¹⁴ Assai ardua appare la costruzione di un concetto identificativo della categoria, rispetto alla quale ciascun soggetto pianificatore, specialmente nella parte regolamentare delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, fornisce elementi di specialità assai differenti; così, la identificazione della categoria del “verde pubblico attrezzato”, o avviene per differenza, vale a dire in rapporto ad altre aree, magari destinate a verde

di equilibrio territoriale”¹⁷, costituisce, oggi, una figura che, per uno strano effetto paradossale, tanto maggiormente viene impiegata in concreto nelle scelte pianificatorie di un’amministrazione pubblica, quanto meno viene definita al livello generale.

pubblico generico oppure a verde sportivo, oppure, avviene proprio mediante una lettura interpretativa che la giurisprudenza compie delle prescrizioni urbanistiche dei vari contesti urbani: ed è questa la strada che sembra essere maggiormente seguita dalla giurisprudenza, al riguardo e per un quadro recente, si vedano, T.a.r. Lazio, sez. I Roma, 20 agosto 2015, n. 10899; Cons. St., sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5599; Cons. St., sez. IV, 06 maggio 2013, n. 2432; Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 27 febbraio 2012, n. 212; Cons. giust. amm. sic., sez. riun., 10 gennaio 2012, n. 2147/11; Cass. civ. [ord.], sez. trib., 26 novembre 2010, n. 24098; Cass. civ. [ord.], sez. trib., 26 febbraio 2010, n. 4657; Cass. civ., sez. I, 15 maggio 2008, n. 12293.

¹⁵ Impossibile fornire una definizione univoca del verde sportivo, rispetto al quale è possibile solamente individuare alcuni elementi ricorrenti e tipici della fattispecie, così da tentare una non sempre facile distinzione della stessa rispetto alle altre ipotesi più generiche di verde attrezzato, cfr. Cons. St. sez. III 31 dicembre 2014 n. 6470; T.A.R. Toscana, sez. II 23 dicembre 2014 n. 2114; T.a.r. Veneto, sez. II, 15 gennaio 2014, n. 20; Cass. civ., sez. I, 15 luglio 2011, n. 15682; . Cass., sez. I, 10 settembre 2004, n. 18254.

¹⁶ L’espressione “verde ecologico” o “verde di stabilità ecologico ambientale”, sicuramente intesa come declinazione speciale del “verde pubblico”, compare nelle più recenti decisioni dei giudici amministrativi (fra cui si veda, Cons. St., sez. IV, 24 settembre 2013, n. 4707; Cons. St., sez. IV, 28 dicembre 2012, n. 6700; T.A.R. Brescia (Lombardia), sez. I, 10 aprile 2012, n. 591; T.A.R. Basilicata, sez. I, 16 dicembre 2011, n. 621) ma può considerarsi da essi coniata, in quanto le pronunce che si occupano di risolvere le controversie sorte in ordine all’impiego di questa particolare tipologia di verde nell’ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica, si limitano a ricostruire la disciplina giuridica applicabile a questa specifica categoria inserita nei vari piani urbanistici, ma spesso non adeguatamente definita dalla norme tecniche di attuazione degli stessi: da qui la difficoltà di configurarla come categoria autonoma rispetto alla più generale categoria del verde pubblico. Stessa difficoltà riscontrata in relazione a quegli strumenti di pianificazione urbanistica che utilizzano la locuzione “verde alpino” per individuare le zone non coltivabili, situate al di fuori del perimetro urbano, che devono, contemporaneamente, distinguersi dalle zone a verde agricolo e ottemperare alla funzione di protezione del sistema ecologico (Cons. St., sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 938).

¹⁷ L’espressione è usata da T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 17 gennaio 2014, n. 41.

Se ormai note sono le interrelazioni fra l'incremento del verde pubblico nei centri urbani e l'ambiente, la salute, lo sviluppo sociale e culturale, l'economia¹⁸, è purtroppo altrettanto noto che manchi ancora “una nozione legale univoca di verde pubblico, così come manchi una nozione legale circostanziata di verde urbano”¹⁹.

L'assenza, nel panorama normativo nazionale, di un concetto giuridico unitario di verde urbano che vada oltre le parziali (e spesso fuorvianti) indicazioni sporadicamente fornite dal legislatore²⁰,

¹⁸ Che la centralità del verde nel contesto urbano rappresenti un obiettivo primario nella costruzione di una dimensione sostenibile dei centri abitati di qualunque Paese, mondiale ed europeo, è desumibile dal fatto che l'auspicabile diffusione di esso viene menzionata sia all'interno di Agenda 21, un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992; sia nella carta di Aalborg del 1997, documento di intenti per uno sviluppo durevole e sostenibile delle città europee.

¹⁹ L'osservazione è contenuta nella relazione annuale per il 2013 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico istituito presso il Ministero dell'ambiente, su cui vedi infra, nota 26.

²⁰ Se, infatti, al D.M. 1444 del 1968 può essere riconosciuto il merito di aver fornito le prime indicazioni relative alla configurazione di una zona destinata ad attrezzature ed impianti generali ed al necessario inserimento di aree per spazi pubblici attrezzati a parco o per il gioco o lo sport che bilanciassero lo sfruttamento edificatorio, parimenti non può ritenersi che in esso sia contenuta una definizione di spazio verde urbano destinato alla collettività; a conclusione forse ancor peggiore si giunge anche al termine dell'analisi della normativa regolamentare più recente, con la quale si è dato applicazione alle disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici: all'interno del regolamento del 5 ottobre 2010, n. 207, nell'Allegato A, nell'ambito della parte dedicata alle opere specializzate, il verde pubblico viene ricondotto alla categoria OS 24, che si occupa del “verde ed arredo urbano”, provvedendo, del primo, non tanto a fornire una definizione specifica, quanto a fornire alcune esemplificazioni (campi sportivi, terreni di gioco, sistemazioni paesaggistiche, verde attrezzato, recinzioni) assolutamente eterogenee che, se hanno una logica in funzione dell'oggetto e dello scopo del regolamento sui lavori pubblici, forniture pubbliche o appalti pubblici, risultano, per contro inutili, se non addirittura dannose, in relazione alla logica definitoria del verde pubblico urbano.

genera ripercussioni assai considerevoli su moltissimi aspetti pratici delle amministrazioni locali, le quali, non disponendo di una nozione certa di verde pubblico sono esposte al rischio di classificare in modo disomogeneo il verde pubblico, così da dar vita a differenti tecniche di copertura dei relativi oneri finanziari, oppure ad inesatte qualificazioni fiscali²¹.

Tutto ciò con una opposta conseguenza: la mancanza di una puntuale definizione del concetto giuridico di “spazio verde urbano”, se da un lato (positivo) rende sempre più flessibile la categoria, così che essa possa adattarsi alle emergenti esigenze pianificatorie delle amministrazioni locali, dall’altro (negativo) crea un regime di incertezza normativa che espone la categoria delle aree verdi urbane alle interpretazioni giurisprudenziali del momento o agli impieghi che di esse vengono fatti nell’ambito delle scelte pianificatorie, a discapito di una auspicabile logica di sistema, che pare essere fra i principali obiettivi della recente normativa sul verde urbano²².

La percezione, sia al livello sociale, che al livello politico, di una sempre crescente necessità di incrementare, nell’ambito dei centri urbani, gli spazi da destinare al verde²³, ora creando nuove aree, ora

²¹ Aspetti, questi ultimi, messi in evidenza dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico nella relazione annuale del 2013 e che, però, non risultano essere diversi da quelli rilevati nella relazione dell’anno successivo, il 2014.

²² Legge 14 gennaio 2013 n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani.

²³ Pare opportuno evidenziare come l’ISTAT, all’interno dei progetti di riqualificazione urbana i cui risultati sono resi noti ogni anno, inserisca fra gli indicatori ambientali urbani proprio il verde urbano, che viene suddiviso ed analizzato in base alle differenti tipologie di fruizione, rispettivamente in aree di arredo urbano, aree speciali (dove il verde è inserito in contesti peculiari che lo

imponendo specifiche trasformazioni e riconversioni di quelle già presenti, ora assicurando la cura e la manutenzione delle aree esistenti, hanno indotto il legislatore degli ultimi anni ad occuparsi con sempre maggiore frequenza ed intensità delle molteplici tipologie di “verde” inserito in un contesto urbano, sia quando esso ricada su proprietà pubbliche, sia quando esso ricada su proprietà private.

Alla già nota percezione della necessità di imporre ai soggetti della pianificazione urbana rigidi standard legislativi di riequilibrio fra l'impatto del carico urbano e l'esigenza di assicurare di spazi pubblici attrezzati a verde per la collettività, si affiancano nuove esigenze da tradurre, auspicabilmente, in precetti normativi: esigenze ulteriori, appunto, perché connesse, in parte, alla mutata percezione del verde urbano, non più soltanto collegato allo sviluppo edificatorio, ma costruito come un “bisogno necessario” di tutti gli abitanti di un centro urbano; in altra parte, perché orientate ad analizzare anche le modalità concrete di gestione degli spazi da destinare a verde pubblico (siano essi di proprietà pubblica, siano essi di proprietà privata), in modo che sia assicurato il rispetto della funzione che dette aree debbono assolvere.

Verso una delle prospettive evidenziate pare indirizzarsi anche il testo normativo di recente approvazione, recante “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”²⁴.

connotano in base alla funzione, ad esempio giardini zoologici, botanici, vivai, giardini scolastici), parchi urbani, verde attrezzato e verde storico.

²⁴ Legge n. 10 del 2013, cit.

Il legislatore del 2013, in parte completando e rafforzando il percorso avviato già negli anni '90 del secolo scorso²⁵, in parte costruendo meccanismi di cogenza²⁶ e di controllo²⁷ per rendere effettive le vecchie disposizioni sugli standard urbanistici, nelle quali veniva chiesto al soggetto pianificatore di rispettare quantità minime di verde ed aree attrezzate per la fruizione della collettività²⁸, infine, introducendo meccanismi propulsivi (parte dei

²⁵ Già con la legge 29 gennaio 1992, n. 113 “Obbligo per il comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica”, forte era stata la spinta a porre al centro delle politiche urbanistiche l'esigenza di incrementare gli spazi da destinare a verde pubblico, con una sorta di vincolo di “perpetuità”, attraverso l'obbligo di porre a dimora, nel territorio comunale di residenza, un albero per ogni neonato, e, disposizione ancora più rilevante, attraverso la previsione che, qualora il Comune di residenza non potesse assicurare aree idonee a questa implementazione arborea, lo stesso dovesse utilizzare aree demaniali individuate nello strumento della pianificazione e richieste in concessione allo Stato medesimo, sulle quali avrebbe gravato un vincolo di destinazione a verde pubblico (art. 3); attualmente la presente legge è stata in parte modificata dalla legge 10 del 2013 che estende l'obbligo di implementazione arborea anche in relazione ai minori adottati, impegna il Sindaco a censire e classificare gli alberi piantati in aree urbane di proprietà pubblica, predisponendo un apposito “bilancio arboreo” a ciò relativo, nel quale deve essere indicato anche lo stato di manutenzione degli stessi.

²⁶ All'art. 4 comma 2 della legge 10 del 2013 si prevede che i Comuni inadempienti, nei loro strumenti urbanistici, del rispetto dei minimi standard richiesti per gli spazi verdi pubblici, debbano provvedere immediatamente, in tempi specifici, ad approvare strumenti di variante che includano i suddetti.

²⁷ Al riguardo la legge 10 del 2013 (art. 3) istituisce, presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, un apposito Comitato per lo sviluppo del verde pubblico con compiti di monitoraggio della normativa esistente in materia, in relazione all'assolvimento dei compiti cui sono preposti gli enti locali, con successiva informativa al Parlamento (che avviene mediante la trasmissione della relazione annuale redatta dal Comitato) dello stato di attuazione delle norme e l'indicazione dei connessi interventi richiesti per il perfezionamento dell'attuazione delle stesse, laddove fosse apparso necessario.

²⁸ Quantità minime di verde urbano che, in base a quanto emerge dalla complessiva lettura della legge, sono senza dubbio molto maggiori rispetto a

quali, dando vita a veri e propri vincoli di destinazione delle entrate finanziarie delle amministrazioni locali, sono stati oggetto di recente abrogazione parziale)²⁹ alla gestione e manutenzione, da parte dei cittadini, delle aree destinate a verde pubblico³⁰, sembra aver posto

quelle pensate al momento della redazione del D.M. del 1968: questo, naturalmente sarà destinato a ripercuotersi nella redazione, da parte di ciascun soggetto pianificatore su base locale, della strumentazione urbanistica ed, in particolare, delle norme di attuazione di quest'ultima.

²⁹ Tanto che, con una "ardita" operazione di restyling legislativo (attraverso l'art. 1, lett a) del d.lgs. 10 agosto 2014 n. 126, che interveniva sull'art. 77 del d.lgs. n. 118 del 2011, introducendo all'interno di esso un'ipotesi di abrogazione espressa del comma 3 dell'art. 4 della legge 10 del 2014), il Governo disponeva l'abrogazione, a far data dal 1 gennaio 2015, della previsione con cui si disponeva che: "le maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinate alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50 per cento del totale annuo".

³⁰ Interessante appare, in tal senso, la semplificazione del meccanismo di affidamento in gestione della manutenzione delle aree di verde urbano luogo di aggregazione socio-culturale, cedute al Comune in convenzione o a seguito di strumenti attuativi, che può svolgersi con la procedura ristretta, senza pubblicazione del bando; previsione a cui si affianca la prelazione a vantaggio dei cittadini residenti nella scelta del soggetto manutentore e, norma ancora più importante, la possibilità, per i cittadini riuniti in consorzi, di effettuare la manutenzione in via diretta, anche usufruendo di riduzioni dei tributi propri, eventualmente disposta dalla Regione o dal Comune. Quest'ultima previsione non rappresenta, a dire il vero, un unicum nel vigente quadro normativo che, direttamente o indirettamente, si occupa di aree verdi cittadine: nel recente decreto "sblocca Italia", convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164, è affidata alla scelta di ogni singola amministrazione comunale la previsione, mediante delibera, delle eventuali riduzioni o esenzioni di tributi inerenti allo svolgimento volontario, da parte di privati singoli o riuniti in associazioni, di attività di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi cittadine o extraurbane, previamente ammesse dalla stessa amministrazione: una norma che, come messo in evidenza dalla relazione annuale (anno 2015) del Comitato per il verde urbano, pur presentandosi profondamente diversa da quella contenuta nella legge 10 del 2013, tanto da render difficile qualunque coordinamento, su questo specifico aspetto può fornire interessanti parametri

le basi per l'avvio della costruzione di un concetto di verde urbano come strategia pianificatoria permanente³¹ in grado di incidere sulle future scelte urbanistiche degli enti locali, condizionandole³².

Un'opera legislativa orientata, quindi, in primo luogo, a percepire il verde in modo unitario e funzionale agli interessi della comunità cittadine, indipendentemente dalla base proprietaria, in secondo luogo, ad analizzare, sotto un profilo giuridico, il fenomeno della valorizzazione, della implementazione e dello "sfruttamento" delle aree verdi nei contesti urbani, anche in funzione di una migliore gestione del patrimonio pubblico locale.

Il recente punto di arrivo del legislatore, per la verità, non rappresenta né un unicum nel panorama giuridico, né tanto meno costituisce il frutto di una scelta isolata, dal momento che l'entrata

di interpretazione per quelle amministrazioni che vogliono utilizzare l'art. 4 comma 4 della legge n. 10 del 2013 in un'ottica di attuazione del principio di sussidiarietà.

³¹ Uno dei compiti fondamentali del Comitato per il verde pubblico è quello di provvedere redazione di un piano 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;

³² Le linee guida rivolte alle amministrazioni locali con compiti di pianificazione, sono le più svariate e includono misure ed interventi volti a coprire tutte le iniziative, dirette ed indirette, connesse allo sviluppo degli spazi verdi urbani (l'art. 6, in tal senso, si occupa di rinverdimento di nuove aree, di trasformazione a verde urbano di vecchi lastrici solari inutilizzati, di creazione di giardini pensili o di verde murario sulle pareti degli edifici, di costituzione di cinture verdi nei grandi centri urbani ad alta densità edilizia per limitare l'effetto isola di calore, di valorizzazione di corti interne con vegetazione arborea, alla previsione di appositi capitoli dedicati alla realizzazione delle infrastrutture necessarie al mantenimento del verde inserito nelle nuove previsioni edificatorie; alla creazione di corsi formativi per il personale addetto alla manutenzione del verde urbano).

in vigore della legge è stata preceduta e seguita da un'intensa attività giurisprudenziale volta a ricondurre sotto il profilo giuridico le svariate figure di verde elaborate dalla prassi amministrativa ed impiegate dai soggetti pianificatori: al riguardo non pare superfluo evidenziare come la maggior parte delle città italiane si sia dotata di un apposito "piano del verde"³³, generalmente supportato, per le specifiche tecniche, da un "regolamento del verde", tutti strumenti all'interno dei quali le numerose aree destinate a verde sono articolate e nominate in modo differente.

Inoltre, all'interno delle aree private destinate a verde a seguito di un vincolo di zona, ancora alla giurisprudenza pare essere affidato il compito di risolvere il difficile rapporto fra potere discrezionale dei soggetti che pianificano in ambito urbanistico ed i proprietari delle aree incise da prescrizioni che impongono loro le zone verdi, per stabilire la misura e la natura del vincolo di necessaria strumentalità fra le aree verdi urbane oggetto di prescrizione urbanistica e l'interesse pubblico.

Stessa devoluzione alla giurisprudenza si avverte, infine, anche per la disciplina dello sfruttamento e della gestione delle aree pubbliche destinate a verde, anche a seguito di localizzazioni.

Percorsi con oggetti distinti, quelli evidenziati che, sebbene spesso destinati a sovrapporsi, hanno il merito di aver portato ad emergenza la tematica del verde urbano, visto non solo come limite o compressione all'esercizio delle facoltà edificatorie insite nel

³³ Ad esempio, fra le città che hanno approvato più di recente un piano del verde, possiamo citare a titolo esemplificativo Genova (2011), Reggio Emilia, Viareggio, Milano, Torino.

diritto di proprietà³⁴, ma percepito anche come indiretto strumento di tutela del patrimonio pubblico e come risorsa collettiva in rapporto alle nuove politiche urbanistiche orientate allo sviluppo sostenibile dei centri urbani, con ridotto consumo di suolo e minimo impatto ambientale³⁵.

³⁴ Sulla dibattutissima tematica dell'inerenza dello jus aedificandi al diritto di proprietà si veda quanto da ultimo affermato in modo critico da TRAINA D.M., *Lo jus aedificandi può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà?*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5, 2013, p. 257, nel cui scritto, elaborato a margine di un Convegno della Fondazione "CESIFIN Alberto Predieri" su "*Circolazione dei diritti edificatori e jus aedificandi*", Firenze, 7 marzo 2013, conclude che "la facoltà di trasformare il terreno a fini edificatori non può più dirsi, nell'attuale contesto normativo, consustanziale alla proprietà", in quanto essa "non preesiste ai poteri di pianificazione urbanistica ma è plasmata per intero dalla volontà dei pubblici poteri, che si esprime attraverso atti di natura diversa (pianificatoria/autorizzatoria e pianificatoria/concessoria), e può pervenire al proprietario del suolo o in forza di una attribuzione diretta (nella ipotesi di conformazione della proprietà tramite i piani) o per formazione progressiva (nell'ipotesi di conformazione dei suoli e di acquisto dei crediti edificatori). L'originaria nozione costituzionale della proprietà edilizia è dunque cambiata, in conseguenza dell'evoluzione sociale ed economica che ha portato a riconfigurare il limite della "funzione sociale" attraverso il rinvio dinamico al legislatore contenuto nell'art. 42 Cost.

³⁵ La relazione, spesso non pienamente esaustiva, fra disciplina del verde urbano e nuove politiche urbanistiche dirette alla costruzione di uno sviluppo sostenibile, compatibile con il rispetto dell'ambiente ed a basso consumo di suolo, è messa in luce da ultimo ed in particolare, da CARTEI G. F., *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 6, 2014, il quale, se da un lato riconosce alla recente legge n. 10 del 2013 "il merito di avere inserito nel nostro ordinamento un principio che mira a contrastare l'uso ed il consumo di suolo naturale per fini di nuova edificazione e urbanizzazione" in un panorama giuridico che ne era privo, dall'altro evidenzia come varie criticità del testo spesso rendono poco incisiva ed efficace la lotta alla limitazione del consumo del suolo; indipendentemente dall'analisi compiuta in rapporto al fenomeno del consumo di suolo, ciò che appare interessante, ai fini della presente analisi, sembra essere proprio la nuova corrispondenza, introdotta dal legislatore, fra consumo del suolo e disciplina sugli spazi verdi urbani, una relazione sicuramente perfettibile, ma senza dubbio in grado di potenziare l'importanza della funzione del verde pubblico in un contesto urbano, anche al di fuori delle strette funzioni pianificatorie di riequilibrio del carico urbanistico.

Un importantissimo percorso di affrancamento del verde pubblico dall'originaria cristallizzazione entro gli stretti confini in cui era percepito ed analizzato, in rapporto al diritto di proprietà dei privati.

In tale nuova dimensione il verde urbano, sia esso costituito su proprietà pubbliche, sia esso disposto su aree private, assume una funzione di miglioramento della qualità della vita degli abitanti e più in generale dell'equilibrio ecosistemico, all'interno della città o, in generale nell'insediato urbano³⁶.

2. La strumentalità della proprietà privata rispetto all'interesse pubblico generale: il "verde" in funzione degli equilibri della pianificazione urbanistica.

Le numerose declinazioni con cui il verde è presente nei vari contesti urbani mettono in luce il complesso equilibrio che, in un panorama normativo incompleto e lacunoso, prova a regolare i poli opposti di un difficile rapporto: quello fra scelte di pianificazione urbanistica, tutela della proprietà privata³⁷ e costruzione di una strumentalità pubblica (eventuale o necessaria) del verde urbano.

³⁶ Così si esprime il Comitato per il verde urbano nella relazione annuale 2014, p. 70.

³⁷ Il tema della funzionalizzazione della proprietà privata alle esigenze sociali, perseguita mediante l'impiego di strumenti urbanistici costituisce un nodo centrale degli studi dottrinari di diritto amministrativo già dalla seconda metà del secolo scorso, si veda SANDULLI A.M., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 473; GIANNINI M.S., *Basi costituzionali delle proprietà privata*, in *Scritti*, VI, Milano, 2005; MORBIDELLI G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in AMATO G. E BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, IV ed. Bologna, 1994, p. 751, e, più di recente, F. FRACCHIA-M. OCCHIENA, *I beni privati e il potere pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto*

Senza dubbio l'analisi del complesso rapporto evidenziato ha dimostrato di non essere sufficiente a completare l'indagine sulla natura e sulla reale essenza del verde urbano, poiché, per quanto la dottrina e la giurisprudenza abbiano approfondito la questione del verde urbano come scelta pianificatoria contrapposta alla (presunta) naturale vocazione edificatoria del diritto di proprietà³⁸, non sono giunti fino ad inquadrare il verde urbano come un istituto dotato di propria autonomia giuridica.

Se, infatti, è innegabile che “il tema del verde urbano incroci per la sua stessa natura quello delle scelte di governo del territorio”³⁹, è auspicabile altresì che esso non si risolva in una mera articolazione del legittimo esercizio del potere pianificatorio⁴⁰, quanto piuttosto

amministrativo e Corte costituzionale, a cura di DELLA CANANEA G. E DUGATO M., Napoli, 2007, 13. Per un esame del diritto di proprietà, ricostruito nei suoi elementi fondamentali e caratterizzanti, in rapporto con la disciplina che di esso può rinvenirsi nei Trattati e nelle Convenzioni operanti sul piano internazionale, MANGANARO F., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Dir. amm.*, 2, 2008, p. 379.

³⁸ Sempre di estrema utilità gli studi di PREDIERI A., *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in AA.VV., *Urbanistica, tutela del paesaggio ed espropriazione*, Milano, 1969; VIRGA P., *Origine, contenuto e valore delle dichiarazioni costituzionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, 252 ss.; D'ANGELO G., *Limitazioni autoritative della facoltà di edificare e diritto all'indennizzo*, Napoli, 1964, 16.

³⁹ In base anche a quanto rilevato dal Comitato per il verde urbano nella relazione annuale 2014, p. 71.

⁴⁰ BACCARINI S., *Sindacabilità della discrezionalità*, op. cit. p. 99; assai di recente il delicato tema della discrezionalità dell'amministrazione che provvede alla pianificazione è stato affrontato anche sotto la differente prospettiva del rapporto fra discrezionalità del potere di pianificare e necessarie vocazioni edificatorie connesse al diritto di proprietà: con una pronuncia destinata a divenire centrale per la questione di riferimento, il Consiglio di Stato, ha negato l'esistenza di astratte vocazioni edificatorie di terreni non oggetto di precedenti edificazioni (nella specie si trattava di terreni destinati a verde pubblico nel precedente strumento urbanistico), chiarendo che, nei limiti della

venga ad essere percepito, anche sul piano giuridico (e conformemente a quanto già accade sul piano sociale) in rapporto alla concreta utilità con la collettività di riferimento, non più soltanto in termini di strumentalità eventuale, quanto, piuttosto, in termini di strumentalità necessaria.

Nello specifico, quindi, il verde urbano, nelle sue varie accezioni, non dovrebbe limitarsi a costituire un elemento funzionale alla collettività solamente nel momento e per il modo in cui è previsto in concreto dagli strumenti urbanistici, vale a dire *quando* (o, meglio, nel momento in cui) e *per come* le scelte di quell'amministrazione locale lo regolamentano, muovendosi fra le larghe maglie degli standard minimi imposti in via legislativa; dovrebbe, al contrario, rappresentare un elemento necessario della collettività urbana, un bisogno prioritario ed irrinunciabile di essa, che preesiste al concreto utilizzo del potere discrezionale dell'amministrazione che

ragionevolezza e della coerenza fra le scelte adottate e gli obiettivi prefissati, “l’urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione di futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima” (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710).

pianifica, ma che, tuttavia, con detto potere prende forma⁴¹, indipendentemente dalla tecnica prescelta ed utilizzata dal soggetto pianificatore⁴².

Le aree da destinare a verde urbano, siano esse di proprietà pubblica, siano esse di proprietà privata conformata in tal senso, potrebbero essere considerate funzionali non solamente all'equilibrio urbanistico della zona in cui sono previste, ma addirittura ai bisogni del contesto urbano in cui devono essere previste necessariamente, in quanto strumenti di garanzia del mantenimento (o di costruzione) di determinate caratteristiche dei beni.

3. Oltre la funzione pianificatoria: il verde pubblico come risposta doverosa ad un bisogno necessario dei cittadini.

In questa diversa prospettiva il verde urbano potrebbe connotarsi di una nuova dimensione che ne rafforzerebbe il peso e l'autonomia,

⁴¹ Appaiono connotate in termini di doverosità anche le prescrizioni rivolte al soggetto pianificatore dall'art. 4, comma 2 della legge n. 10 del 2013, allorquando si impone l'immediata adozione di uno strumento urbanistico in variante a tutte quelle amministrazioni che nella loro pianificazione urbanistica non abbiano rispettato le quantità minime di verde pubblico. La previsione di una misura di coercizione per le amministrazioni inadempienti rispetto agli standard minimi per il verde urbano costituisce, nell'analisi condotta dal Comitato per il verde pubblico nell'annuale rapporto del 2014, la conferma che il verde urbano sia percepito, già al livello normativo, come un obbligo per ogni amministrazione pianificatrice, non il semplice frutto di una scelta urbanistica.

⁴² Quindi anche nel caso in cui gli strumenti di pianificazione urbanistica siano orientati all'utilizzo delle tecniche perequative e compensative, con un superamento (apparente) delle rigidità degli standard della zonizzazione.

anche in rapporto alla proprietà privata ed ai connessi diritti edificatori, spostando il baricentro di molte delle questioni che hanno impegnato, fino ad ora la giurisprudenza amministrativa.

Se, quindi, come incontestabilmente affermato dal legislatore e confermato dalla unanime giurisprudenza amministrativa⁴³, il rapporto fra il carico urbanistico ed il verde pubblico si pone in termini di essenzialità⁴⁴, detta essenzialità dovrebbe essere riferita, oltre che al binomio nel suo complesso, anche ai singoli poli di esso, affinché lo stesso si rafforzi e generi un legame inscindibile.

La previsione di destinare sempre, nello strumento di pianificazione, blocchi di aree private per il verde pubblico, che possono concretamente essere individuate a seguito di scelte amministrative non discriminatorie e frutto di ponderazione di interessi e di valutazioni di opportunità (purchè contenute entro i parametri della ragionevolezza, della logicità e della coerenza e, se necessario, puntualmente motivate)⁴⁵, dovrebbe costituire un elemento centrale di qualunque tipo di regolamentazione urbanistica.

E ciò dovrebbe accadere a prescindere dalla singola tipologia di area verde indicata e dalla tecnica con cui è stata realizzata la pianificazione, perché il verde urbano è da considerarsi un elemento necessario al contesto urbano e le aree su cui esso viene disposto

⁴³ Vedi Cons. St. 4148 del 2013, cit. e 28 giugno 2003, n. 4790.

⁴⁴ Negli stessi termini si esprime il Comitato per il verde pubblico nella relazione per l'anno 2014, p. 39.

⁴⁵ Per un esame delle condizioni minime che delimitano dall'esterno la discrezionalità del pianificatore si veda il recente contributo di STELLA RICHTER P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in www.pausania.it.

sono “preservate” da utilizzi diversi che potrebbero porsi in contrasto con gli interessi pubblici sottesi alla modalità di sviluppo maggiormente idonea per quel contesto.

Eppure proprio la mancanza di una definizione uniforme del concetto di verde pubblico, col conseguente affidamento all’opera puntuale della giurisprudenza della ricostruzione della diversa tipologia di vincoli che incidono sulla proprietà privata sotto il profilo del potenziale sviluppo edificatorio, unitamente alla difficoltà di separare e caratterizzare sul piano giuridico le singole tipologie di verde previste dagli strumenti urbanistici (specie quelli regolamentari e di natura tecnico-applicativa), hanno spesso costituito un ostacolo ad una visione d’insieme del verde pubblico nell’ambito urbano.

Detto limite potrebbe, però, divenire in parte superabile qualora si elevasse, sotto il profilo giuridico, il verde pubblico ad elemento essenziale di ogni contesto urbano pianificato perché ritenuto uno strumento idoneo a soddisfare un bisogno tipico di detta collettività; ciò potrebbe essere realizzato attraverso una nuova previsione normativa oppure attraverso un’interpretazione più stringente delle larghe maglie della normativa esistente che dispone la zonizzazione comunale.

L’essenzialità riconosciuta al verde pubblico, già desumibile dalle originarie norme sulla zonizzazione del 1968, troppo spesso è stata messa in secondo piano a causa, in primo luogo, del contenuto scarsamente tipicizzato dei caratteri della zona da destinare a verde pubblico ed in secondo luogo in rapporto alla questione, ritenuta,

invece, come centrale, della natura del vincolo (a verde) imposto dalla amministrazione al privato.

Sebbene il punto di arrivo della assai copiosa giurisprudenza che ha analizzato la natura del vincolo urbanistico abbia, in fondo, ricostruito tale natura proprio sulla base della funzione assunta dalla prescrizione urbanistica del verde nel contesto pianificatorio ed urbano di riferimento, lasciando in tal modo intendere quanto il ruolo del verde pubblico andasse oltre il rapporto potere pubblico-libertà privata, il percorso da essa seguito non ha mai abbandonato i vecchi termini del problema.

Il che è come dire che gli elementi per la costruzione del verde pubblico in termini di un “elemento”, oltre che funzionale alla sola zona, anche necessario e doveroso, più in generale, per ogni contesto urbano, quindi vincolante anche per ogni amministrazione pianificatrice, sono già delineati sullo sfondo, ma devono essere portati al centro dell’analisi, cioè ricollocati in una visione d’insieme, opera che, in parte, sta compiendo la giurisprudenza.

Dal momento che la modalità con cui le controversie erano poste all’attenzione del giudicante ruotava attorno all’analisi del rapporto poteri pubblici-proprietà privata, la prospettata ricostruzione di un ruolo autonomo del verde pubblico come “bisogno generale necessario” per l’ambito locale di riferimento e, conseguentemente, come fonte di doverosità per l’amministrazione, restava spesso assorbita nelle maglie della vecchia questione che, al massimo, consentiva di mettere in luce la funzione di strumentalità delle

prescrizioni di verde in relazione all'interesse pubblico generale conseguente alla specifica zonizzazione⁴⁶.

Essendo stata in tal modo impostata la questione, il punto di arrivo (talvolta anche innovativo) della giurisprudenza è stato elaborato muovendo da questa più angusta prospettiva: si giunge a configurare una funzione generale al verde pubblico, analizzando lo stesso in relazione al vincolo imposto dall'amministrazione sulle aree private.

Tanto che i giudici chiamati, negli ultimi anni, con frequenza sempre maggiore ad esprimersi sulla natura degli svariati vincoli a verde imposti dagli strumenti di pianificazione locale, sempre più spesso hanno negato la loro riconducibilità alla categoria dei vincoli localizzativi (quindi indennizzabili e previsti per una durata temporanea⁴⁷), inquadrandoli, al contrario, nei vincoli meramente conformativi, proprio perché hanno ritenuto che il verde imposto al privato sia il frutto di un legittimo uso del potere discrezionale di

⁴⁶ Chiarissime, in tal senso, Cons. St., sez. IV, 23 aprile 2013, n. 2254 e Cons. St., sez. IV, 19 gennaio 2012, n. 244, in cui netto è il passaggio che evidenzia la strumentalità del verde alla logica pianificatoria della zona (La destinazione a «verde pubblico», data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata (...) è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale).

⁴⁷ Centrale, al riguardo, la sentenza Corte Cost. 20 maggio 1999, n. 179 (con commenti di PELILLI S., *Reiterazione di vincoli urbanistici preordinati ad espropriazione per pubblica utilità e tutela giurisdizionale*, www.lexitalia.it, n. 6 del 1999; SAPORITO G., *La Consulta boccia le espropriazioni e sollecita nuove regole. Vincoli urbanistici ripetuti meritano indennizzi extra*, in www.giustamm.com, n. 6 del 1999; BELLOMIA S., in *Giur. cost.* 1999, p. 1750), con cui la Corte, in presenza di un terreno normativo lacunoso e disorganico, tenta di mettere ordine nel complesso panorama dei vincoli urbanistici, partendo dall'aspetto primario: la tutela del soggetto inciso da un'amministrazione senza le necessarie garanzie.

scelta dell'amministrazione, la quale ha valutato che detta prescrizione sia quella maggiormente rispondente alla logica sottesa al contesto generale dello strumento pianificatorio del luogo, tenuto conto delle caratteristiche strutturali dei beni stessi.

Così, la prescrizione urbanistica impositiva del verde pubblico ai privati, in linea con il noto assunto della Consulta⁴⁸, viene ritenuta compatibile con la funzione sociale della proprietà privata ogni volta in cui, incidendo su una generalità di beni e nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, è posta in funzione della destinazione assolta dall'intera zona ed in relazione alle caratteristiche intrinseche dei beni medesimi⁴⁹.

L'idoneità dell'imposto verde pubblico a soddisfare una specifica logica di utilità, propria del contesto urbano in cui l'area vincolata si

⁴⁸ In conseguenza del quale “la legge può non disporre indennizzi quando i modi ed i limiti imposti - previsti dalla legge direttamente o con il completamento attraverso un particolare procedimento amministrativo - attengano, con carattere di generalità per tutti i consociati e quindi in modo obiettivo ad intere categorie di beni, e per ciò interessino la generalità dei soggetti con una sottoposizione indifferenziata di essi - anche per zone territoriali - ad un particolare regime secondo le caratteristiche intrinseche del bene stesso. Non si può porre un problema di indennizzo se il vincolo, previsto in base a legge, abbia riguardo ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni, ovvero quando la legge stessa regoli la relazione che i beni abbiano rispetto ad altri beni o interessi pubblici preminenti.

Devono di conseguenza essere considerati come normali e connaturali alla proprietà, quale risulta dal sistema vigente, i limiti non ablatori posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili” (Corte cost. n. 179 del 1999).

⁴⁹ In senso conforme anche Cass. sez. un. 23 aprile 2001, n. 173 e Cons. St., IV, 9 giugno 2008, n. 2837.

trova inserita, permette di qualificare tale vincolo come conformativo ogni volta in cui la prescrizione non ha ad oggetto beni particolari, ma assorbe il singolo bene in un contesto più ampio, complessivamente reso funzionale ad uno scopo superiore di interesse pubblico⁵⁰.

Ma vi è di più: l'esistenza di un vincolo conformativo viene poi pressochè pacificamente affermata anche in tutti quei casi in cui la scelta del verde, connotato come verde sportivo o verde attrezzato, pur ricadendo nella singola area di proprietà del privato, lascia a quest'ultimo ampi margini di intervento sull'area di proprietà mediante la realizzazione di opere idonee a soddisfare la funzione del vincolo stesso⁵¹.

Se, quindi, la realizzazione delle attrezzature destinate all'uso pubblico, così come circoscritto nel vincolo, può avvenire anche mediante la diretta iniziativa privata, in regime di economia di

⁵⁰ La funzionalità all'interesse pubblico generale del vincolo a verde è posta alla base di numerosissime decisioni in cui i giudici amministrativi hanno ritenuto conformativi anche vincoli imposti dall'amministrazione su singoli beni privati, vedi, fra le molte, Cons. St., sez. IV, 23 aprile 2013, n. 2254; Cons. St., sez. IV, 06 maggio 2013, n. 2432.

⁵¹ Sulla base del granitico assunto elaborato dalla Consulta nel 1999, secondo cui “sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo (...) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene” e siano realizzabili “anche attraverso l'iniziativa economica privata (...) suscettibile di operare in libero regime di economia di mercato”, numerose pronunce hanno ulteriormente ampliato il concetto di realizzabilità dell'opera attraverso l'iniziativa privata in regime di economia, per escludere il vincolo espropriativo, cfr. le citate pronunce Cons. St. n.4148 del 2013, cit. e n. 4790 del 2003, n. 4790; da ultimo TAR Lombardia – Milano, 30 giugno 2015 n. 1511.

mercato, si esclude che possa determinarsi una perdita della proprietà, attraverso un passaggio coattivo della stessa in capo all'amministrazione⁵².

La possibilità che il privato proprietario dell'area su cui incide la prescrizione urbanistica del verde, contribuisca a realizzare le strutture richieste da quel tipo di condizionamento funzionale, implica in modo quasi automatico che il vincolo pubblico “non si risolva in una sostanziale espropriazione, ma solo in una limitazione, conforme ai principi che presiedono al corretto ed ordinario esercizio del potere di pianificazione, dell'attività edilizia realizzabile sul terreno”⁵³.

Ciò vale non soltanto nel caso in cui il vincolo a verde sia appositamente predisposto per assolvere funzioni specifiche insite nella denominazione della prescrizione, di talchè le opere realizzabili debbano presentare caratteristiche tipiche⁵⁴ (si pensi al verde sportivo o al verde attrezzato con funzione ricreativa), ma anche in tutti i casi in cui gli strumenti di pianificazione contemplino aree più genericamente destinate a verde pubblico-

⁵² Cosa che, invece, viene riconosciuta “ tutte le volte in cui la destinazione dell'area permetta la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica”, con la conseguenza che “ha natura espropriativa il vincolo consistente nella destinazione di un'area privata a «verde pubblico» (nella specie, «attrezzato») e tale natura ne comporta la temporaneità, configurandosi l'area, dopo l'inutile decorso di un quinquennio e in difetto di una sua legittima reiterazione, come c.d. «zona bianca» (Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 27 febbraio 2012, n. 212).

⁵³ In particolare Cons. St., IV, 27 dicembre 2011, n. 6874

⁵⁴ Caratteristiche tipiche generalmente previste nei regolamenti urbanistici e la cui esistenza, in relazione all'opera di fatto realizzata dal privato, viene di volta in volta accertata dal giudice nell'ambito della controversia eventualmente sorta.

urbano, rispetto alle quali le opere dei privati non sono previamente tipicizzate: qui sarà l'opera interpretativa del giudice eventualmente adito a completare la tipicizzazione mancante in via legislativa⁵⁵.

Il cammino intrapreso dalla giurisprudenza consente di mettere in luce come il verde urbano previsto in via conformativa (sia esso declinato nella forma più generica di verde pubblico, che in quella più specifica di verde sportivo, che in quella di verde attrezzato o di verde privato), si configuri non soltanto come il risultato di un corretto rapporto di forza fra potere pubblico e proprietà privata, ma addirittura costituisca il risultato di una precisa scelta dell'amministrazione che governa il territorio, elaborata in base ai bisogni concreti di quella collettività urbana, anche in relazione ad interessi superiori, non sempre e solo meramente urbanistici.

L'analisi del verde pubblico predisposto su aree private, pare così affrancarsi dal vecchio schema del limite al diritto proprietario di sfruttamento edificatorio di una zona urbana, per venir ricondotta ad una più generale visione d'insieme che permette di leggere la prescrizione del verde pubblico in modo funzionale al più ampio contesto in cui è inserita.

Se, quindi, la scelta dell'amministrazione risponde ad una logica di programmazione ordinata e sostenibile dello sviluppo delle aree

⁵⁵ Da ultimo, si veda Cons. St., sez. IV, 05 ottobre 2009, n. 6033 Cons. St., sez. IV, 12 maggio 2008, n. 2159; Cons. St., 3 dicembre 2010, n. 8531, da cui emerge come, nel caso di aree vincolate a verde urbano-verde pubblico, viene riconosciuta la natura di vincolo conformativo alle prescrizioni pianificatorie, tutte le volte in cui "la relativa prescrizione consenta, anche ad iniziativa del proprietario, la realizzazione di opere e strutture intese all'effettivo godimento del bene" (Cons. St., sez. IV, 19 gennaio 2012, n. 244).

abitate, le conseguenti previsioni di zone verdi con finalità pubbliche andranno oltre la contingenza concreta dell'armonia urbanistica di quello specifico piano per cui sono previste, divenendo la risposta doverosa dell'amministrazione al soddisfacimento di un bisogno necessario di ogni collettività in ogni contesto urbano in cui è inserito.

Completando quanto accennato in precedenza circa l'inscindibile binomio fra carico urbanistico e verde pubblico (binomio, come rilevato, previsto già dal legislatore del 1968 ed oggi reso ancor più cogente dalla previsione di cui all'art. 4 comma 2 della legge n. 10 del 2013) potremmo ipotizzare che, come per la disciplina del carico urbanistico si prevede l'esercizio di una funzione doverosa da parte dell'amministrazione, chiamata a pianificare il territorio in ordine al suo possibile sfruttamento edificatorio, così allo stesso modo per la regolamentazione del verde pubblico si presume che essa sia considerata doverosa per l'amministrazione che pianifica e che sia realizzata, in concreto, in un modo congruo alla funzione che il verde è chiamato ad assolvere nei confronti del contesto urbano di riferimento.

La presenza della doverosità di un'attività prevista per legge (e resa cogente da una prescrizione urbanistica contenuta in uno strumento di pianificazione)⁵⁶ e ritenuta necessaria in rapporto al soddisfacimento di un interesse pubblico generale di una specifica

⁵⁶ Sulla controversa natura degli atti generali di diritto amministrativo, sul contenuto delle previsioni in essi inserite e sul complesso rapporto con gli atti regolamentari, si veda il recente contributo di RAMAJOLI M.– TONOLETTI B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. Amm.*, 1-2, 2013, p. 53.

collettività di riferimento, lascia intravedere sullo sfondo l'esistenza di condizioni giuridiche legittimanti la configurazione di un servizio pubblico su base locale.

Intuizione, quella evidenziata, che è stata messa in luce dal Comitato ministeriale per il verde pubblico, il quale, investito dell'esame della controversa questione della corretta classificazione della gestione del verde pubblico, nell'alternativa fra servizio pubblico locale ed attività strumentale ancillare ad un servizio pubblico principale⁵⁷, nella consueta relazione annuale presentata al Parlamento il 30 maggio 2015, ha concluso in modo affermativo circa la configurabilità del verde pubblico come un servizio pubblico locale, con ogni conseguenza in ordine alla sua doverosità, all'eventuale carattere economico che può assumere ed alla modalità di gestione con cui viene assicurato⁵⁸.

La peculiare conclusione cui giunge l'organo ministeriale muove dalla ricostruzione della nozione di servizio pubblico locale, così

⁵⁷ Deliberazione n. 6/2015, 16 marzo 2015, "Autonomia giuridico amministrativa delle attività di Gestione del Verde".

⁵⁸ Come testualmente precisato nella delibera inclusa nella relazione annuale: "il verde pubblico rientra dunque fra i servizi pubblici locali¹, e in concreto e nei limiti tracciati dalla giurisprudenza, può acquisire anche rilevanza economica, seppure in via indiretta. E, per vero, in senso contrario alla configurabilità del verde pubblico come servizio pubblico non si sono espressi neppure i due pareri delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sinora emessi, a quanto consta, sul tema che ne occupa"; in caso contrario, si legge nella delibera "Del resto, se il verde pubblico non fosse un servizio pubblico locale sarebbe arduo attribuire un significato all'art. 4, comma 2, della legge n. 10/2013, il quale prevede che "I comuni che risultino inadempienti rispetto alle norme di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e, in particolare, sulle quantità minime di spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali e produttivi, approvano le necessarie varianti urbanistiche per il verde e i servizi entro il 31 dicembre di ogni anno".

come delineata sulla base della normativa vigente e delle più recenti interpretazioni della giurisprudenza, comunitaria e nazionale: la funzione stessa del servizio pubblico, che, comunque, deve essere sempre previsto in modo obbligatorio per legge (o la cui istituzione obbligatoria sia rimessa all'amministrazione), deve essere svolto in modo doveroso, indipendentemente dal carattere economico o meno della relativa attività, infine deve garantire l'utilità diretta a vantaggio della collettività per cui è erogato, sembra essere assicurata proprio dalle prescrizioni urbanistiche che dispongono il verde pubblico, anche qualora esso ricade su aree di proprietà privata.

La possibilità di configurare il verde pubblico come un servizio pubblico, anche quando provenga da un vincolo conformativo, potrà offrire una chiave di lettura interessante in rapporto ai profili di tutela che possono avere ad oggetto proprio i beni destinati a verde pubblico.

4. Il verde come modalità di gestione dei beni di proprietà pubblica

L'analisi del verde imposto dall'amministrazione al privato proprietario di un'area, senza realizzare un passaggio di proprietà, non esaurisce tutte le possibili articolazioni del verde pubblico, ma ne copre solamente una parte, seppure, forse, quella più problematica sotto il profilo dei rapporti e dell'identificazione.

L'altro copioso settore oggetto della destinazione a verde pubblico riguarda la connotazione urbanistica a verde di tutte quelle aree già

di proprietà della pubblica amministrazione che esercita, appunto, la funzione di pianificazione.

Il segmento di verde pubblico che connota in tal senso i beni rientranti nelle proprietà pubbliche, pur presentandosi in apparenza come una categoria maggiormente omogenea rispetto a quella del verde pubblico costituito per conformazione di aree private, per la verità raggruppa due tipologie di aree radicalmente differenti fra loro.

Da un lato, infatti, esso ricomprende tutte quelle aree che già dall'origine sono riconducibili alla proprietà pubblica, dall'altro, esso include anche quelle che sono divenute pubbliche a seguito di un passaggio coattivo di proprietà per apposizione di un vincolo di localizzazione.

Anche se le ipotesi in cui la prescrizione urbanistica del verde comporti l'esistenza di un vincolo espropriativo⁵⁹ sembrano quasi

⁵⁹ Anche in questo caso giova muovere da quanto affermato dalla Corte (successivamente ribadito nella pronuncia n. 138 del 2003): sono espropriativi, quindi temporanei e indennizzabili i vincoli che “- siano preordinati all'espropriazione, ovvero abbiano carattere sostanzialmente espropriativo, nel senso di comportare come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati, comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle Regioni; - superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove non intervenga l'espropriazione, ovvero non si inizi la procedura attuativa (preordinata all'esproprio) attraverso l'approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi a loro volta termini massimi di attuazione fissati dalla legge; - superino sotto un profilo quantitativo la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di

essere costruite in via residuale rispetto a quelle in cui si è in presenza di un vincolo conformativo, esse non rappresentano un fenomeno di minor impatto giuridico, soprattutto perché spesso è assai arduo operare una distinzione fra le due ipotesi indicate.

Inoltre, in modo non diverso da quanto accaduto per il vincolo conformativo, la destinazione a verde pubblico di aree private localizzate ed espropriate, proprio a causa del complesso fenomeno giuridico del passaggio coattivo di proprietà, ha costituito motivo di analisi più sotto il profilo del rapporto potere pubblico- proprietà, e sotto i connessi profili indennitari spettanti al privato, che non sotto il profilo delle scelte amministrative conseguenti alla destinazione a verde pubblico di un'area acquisita in proprietà.

Per quel che pare necessario ad inquadrare, almeno sotto il profilo giuridico, la fattispecie del verde pubblico su area privata da espropriare, si evidenzia come la previsione del verde sia, in genere, contenuta nello strumento di pianificazione attuativa, dal momento che il vincolo a verde deve cadere su un'area specifica e determinata e non su un complesso indistinto e generico di aree, pertanto la giurisprudenza⁶⁰, avendo ormai soppresso i “vincoli di rinvio”, si mostra unanime nel ritenere che la pianificazione “di secondo livello” sia quella maggiormente idonea a contenere prescrizioni conformative della proprietà⁶¹.

godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42, secondo comma, della Costituzione)”.

⁶⁰ Cass. 9 dicembre 1998, n. 12383 e Cass. 24 febbraio 1992, n. 2266.

⁶¹ Distinzione, quest'ultima, operata in dottrina da STELLA RICHTER P., già in *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, II, 1968, p. 113, ID, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

Inoltre, la localizzazione prodromica all'acquisizione dell'area da destinare a verde da parte dell'amministrazione, presuppone quasi sempre che gli interventi su detta area non possano in alcun modo essere realizzati con l'ausilio, neppure minimo, del privato che agisce in regime di economia di mercato⁶².

Il realizzarsi delle condizioni accennate, unitamente ad una valida procedura di acquisizione dell'area al patrimonio pubblico, consentono l'equiparazione delle aree su cui è caduto il vincolo del verde a quelle originariamente di proprietà pubblica.

Lasciando, quindi, sullo sfondo l'esame delle condizioni legittimanti e delle conseguenze, in capo al privato, dell'apposizione del vincolo localizzativo a verde pubblico, ciò che, invece, pare essere di maggior rilievo ai fini della prospettiva prescelta, riguarda piuttosto la concreta modalità di realizzazione delle opere connesse al vincolo imposto e la verifica del rispetto della funzione originaria del verde pubblico, in relazione agli interventi condotti dall'amministrazione sui beni ad esso destinati.

Le indicate prospettive di indagine consentono di ricondurre ad unità i due tipi di verde pubblico ricadenti, rispettivamente, su aree

⁶² Ormai con una certa uniformità la giurisprudenza delinea le caratteristiche essenziali del vincolo espropriativo a verde, affermando che i vincoli espropriativi sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati e sono apposti in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata (così di recente Cons. St., IV, 1 luglio 2015, n. 3256; conforme a Cass. 9 dicembre 1998, n. 12383 e Cass. 17 aprile 1998, n. 1705); del resto, successivamente allo storico intervento della Consulta nel 1999 (cui ha fatto seguito, negli stessi termini, la sentenza 5 maggio 2003, n. 138), molti dei possibili dubbi appaiono fugati ed il discrimine fra vincolo sostanzialmente espropriativo e vincolo conformativo si configura in modo più netto.

originariamente pubbliche oppure su aree successivamente divenute pubbliche, in tal modo rendendo possibile anche qualche considerazione finale sui profili di tutela di detti beni.

In modo non diverso da quanto accaduto per la conformazione a verde di aree private, la previsione del verde pubblico sulle aree pubbliche, implica che la scelta amministrativa di destinazione, laddove non abbia ad oggetto beni che intrinsecamente presentino i caratteri strutturali idonei a soddisfare le necessità sottese al verde pubblico (libera fruizione, adeguata vegetazione), sia comprovata da interventi concreti sul territorio vincolato, così che lo stesso possa realmente soddisfare alla funzione sottesa alla suddetta destinazione.

In altri termini, come rilevato dalla giurisprudenza, quando il legame fra la funzione pubblica cui è preposto il bene vincolato a verde pubblico e le caratteristiche strutturali del bene non coincidono, l'amministrazione si deve attivare in modo concreto affinché la prescrizione urbanistica di destinazione “sia seguita dalle opere di trasformazione che in qualche modo possano stabilire un reale collegamento di fatto, e non meramente intenzionale, del bene alla funzione pubblica”⁶³.

E' stato affermato che la formale destinazione di aree a verde pubblico da parte dell'amministrazione non è idonea a costruire il concreto legame fra il bene e la funzione che esso deve assolvere, poiché lo strumento urbanistico non assorbe in sé funzioni diverse

⁶³ Cass. civ., sez. II, 9 settembre 1997, n. 8743; in senso analogo, Cass. Civ. SS.UU. 28 giugno 2006, n. 14865.

da quelle di individuare, in concreto, la destinazione prescelta dall'amministrazione⁶⁴.

Come ad evidenziare che, se la scelta di destinazione di un'area a verde pubblico connota l'area di una funzione tipica che diviene la ragione stessa per cui proprio quell'area e non un'altra, è stata asservita a questa funzione, non può vedersi riconosciuta in modo automatico alla suddetta area la natura di bene pubblico strumentale ai bisogni dell'amministrazione che ha operato la scelta di destinazione⁶⁵: il concreto assolvimento della funzione del verde pubblico, quindi, diviene la condizione essenziale, ma non

⁶⁴ “I terreni destinati a verde pubblico dal piano regolatore acquistano la condizione di beni del patrimonio indisponibile dell'ente pubblico (e, quindi, di beni strumentali al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente stesso) solo dal momento in cui, essendo stati acquistati da questo in proprietà, sono trasformati ed in concreto utilizzati secondo la propria destinazione, non essendo all'uopo sufficiente né il piano regolatore generale, che ha solo funzione programmatica e l'effetto di attribuire alla zona, o anche ai terreni in esso eventualmente indicati, una vocazione da realizzare attraverso gli strumenti urbanistici di secondo livello o ad essi equiparati, e la successiva attività di esecuzione di questi strumenti, né il provvedimento di approvazione del piano di lottizzazione, che individua solo il terreno specificamente interessato dal progetto di destinazione pubblica, né la convenzione di lottizzazione, che si inserisce nella fase organizzativa del processo di realizzazione del programma urbanistico e non nella fase della sua materiale esecuzione” (Cassazione civile, sez. II, 09 settembre 1997, n. 8743).

⁶⁵ Di recente il TAR Piemonte, sez. I, 22 luglio 2011, n. 805 ha escluso il carattere di bene indisponibile ad un'area solo formalmente destinata a verde pubblico sul presupposto che “un'area di proprietà pubblica destinata a “verde pubblico” non costituisce un'opera di urbanizzazione primaria né un bene strumentale all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente proprietario, fino a quando su di essa non siano state realizzate concrete opere di trasformazione volte a rendere fruibile il verde pubblico da parte della collettività, imprimendo al bene una destinazione di fatto conforme a quella astrattamente prevista dal piano”.

sufficiente, per connotare il bene in termini di proprietà pubblica indisponibile⁶⁶.

Anche il profilo dinamico della concreta realizzazione degli interventi da effettuare sulle aree pubbliche destinate a verde pubblico attrezzato o della manutenzione delle suddette aree, si pone in modo critico a seconda della natura riconosciuta al verde stesso.

Con un'articolata analisi⁶⁷, il Comitato ministeriale per il verde pubblico ha tentato, di recente, una ricostruzione sistematica della gestione del verde pubblico, approfondendo gli aspetti connessi alla rilevanza economica o meno del servizio reso - ritenuto senza preclusioni "servizio pubblico locale" - ed ai profili di utilità necessari per la collettività.

Dal quadro emerso è possibile rilevare, in conclusione, che anche il verde pubblico disposto su aree pubbliche esercita una funzione necessaria nell'ambito urbano di riferimento.

⁶⁶ Pertanto "l'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile dello Stato, dei comuni o delle province, a meno che non si tratti di beni riservati, per loro natura, a tale patrimonio, dipende soprattutto dalle caratteristiche oggettive e funzionali del bene e presuppone, quindi, oltre che l'acquisto in proprietà del bene da parte dell'ente pubblico (cosiddetto requisito soggettivo), una concreta destinazione dello stesso ad un pubblico servizio (cosiddetto, requisito oggettivo) che, proprio per l'esigenza di un reale legame con le oggettive caratteristiche del bene, non può dipendere da un mero progetto di utilizzazione della p.a. o da una risoluzione che, ancorché espressa in un atto amministrativo, non incide, di per sé, sulle oggettive caratteristiche funzionali del bene" (Cass. Civ. SS.UU. 28 giugno 2006, n. 14865).

⁶⁷ Racchiusa nella delibera n. 6 del 2015, cit., che è inserita, come parte integrante, nella Relazione annuale al Parlamento presentata il 30 maggio 2015.

5. Cenni conclusivi: verso un possibile profilo del verde pubblico come meccanismo di tutela di beni.

Secondo il peculiare angolo di osservazione prescelto per la presente analisi, resta, da ultimo, da verificare se ed in che modo una nuova e diversa visione del verde pubblico, rafforzato nei suoi profili strutturali, anche grazie ad una sua costruzione in termini di servizio pubblico locale (peraltro spesso a contenuto economico), possa divenire funzionale ad una qualche forma di tutela connessa ai beni che ne costituiscono l'oggetto.

La configurazione, seppur con le cautele evidenziate, del verde pubblico come servizio pubblico che si rende doveroso in qualunque contesto urbano, poiché funzionale al soddisfacimento di un bisogno collettivo, suggerisce di verificare se questo suo peculiare atteggiarsi in relazione all'interesse pubblico possa generare degli effetti sul piano della tutela che l'ordinamento riserva ai beni che abbiano una specifica funzione.

In altri termini, si potrebbe cercare di vedere se sussiste un collegamento fra la destinazione specifica di un bene a verde pubblico (a prescindere dal regime proprietario) e la tutela di quel bene, in rapporto alla funzione che è chiamato a ricoprire a seguito della destinazione impressa dalla scelta urbanistica.

Limitatamente a questo profilo irrilevante appare la titolarità della proprietà dei beni oggetto di destinazione a verde pubblico: che il vincolo muti la proprietà privata in una proprietà pubblica o che il vincolo lasci invariato l'assetto proprietario (pubblico o privato),

poco rileva ai fini della configurazione dello stesso vincolo come forma di protezione dei beni.

L'unico rilievo è che, se la prescrizione del verde pubblico costituisce un vincolo conformativo su beni che rimangono di proprietà dei privati, l'oggetto della tutela non può costituire la ragione stessa della previsione di un regime di protezione; di conseguenza, laddove si volesse collegare la costruzione verde pubblico - servizio pubblico ad una ipotesi di tutela dei beni che rimangono privati, potremmo pensare che, proprio la doverosità e la necessità del verde in qualsiasi contesto urbanizzato, tradotte in specifiche prescrizioni urbanistiche conformative della proprietà privata, siano idonee ad assicurare e garantire che quei beni siano sfruttati principalmente in funzione di un bisogno collettivo ed a vantaggio di esso⁶⁸.

In altri termini, i beni privati su cui ricade il vincolo conformativo del verde sono prospettati come essenziali per assicurare la sostenibilità delle scelte urbanistiche dell'intero contesto urbano e per soddisfare la necessità di tutti i cittadini di godere di un ambiente verde fruibile ed organizzato.

⁶⁸ Ciò senza escludere il nesso di utilità fra il verde pubblico imposto ed i futuri vantaggi arrecati al fondo privato: “nel caso in cui il prg stabilisca, a corredo di un lotto edificabile, che determinate aree siano destinate a verde pubblico o a parcheggio per soddisfare gli standard richiesti dal d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 i relativi vincoli (di natura conformativa) non solo non incidono sul contenuto del diritto di proprietà limitando lo jus aedificandi, ma lo arricchiscono, perché, concorrendo a determinare i concreti indici di fabbricabilità, costituiscono i requisiti della qualità del tessuto urbano e della edificabilità dei suoli” (T.a.r. Sicilia, sez. Catania, sez. I, 15 ottobre 2007, n. 1662).

Del resto, anche a voler tentare una ricostruzione del verde pubblico come strumento di tutela di beni funzionalmente orientati, che muova da basi diverse da quelle che lo hanno visto atteggiarsi come un servizio pubblico, non si giungerebbe ad escludere che esso possa avere un ruolo centrale nelle nuove politiche di pianificazione urbanistica a ridotto consumo di suolo ed a spiccata protezione ambientale.

Infatti, anche secondo le sottili considerazioni espresse nelle più recenti pronunce giurisprudenziali, l'obbligatorietà, all'interno della pianificazione locale di qualunque livello, di inserire prescrizioni urbanistiche relative al verde pubblico, non si ritiene soddisfatta dalla mera previsione formale di esso negli strumenti urbanistici, poiché il verde deve cadere su spazi "effettivamente utilizzabili"⁶⁹.

Il vincolo conformativo del verde, per essere realmente rispondente alla ratio normativa che lo prevede, in primo luogo deve riguardare zone su cui ontologicamente sia possibile configurarlo⁷⁰; in secondo luogo, deve essere disposto in modo puntuale, così da renderne possibile la concreta realizzazione, atteso che non pare sufficiente

⁶⁹ In tali termini si esprime l'art. 3, comma 2, lett. c) del D. M. n. 1444 del 1968.

⁷⁰ Secondo le considerazioni espresse da STELLA RICHTER P., *I principi del diritto*, cit., p. 86-87, chiarissimo è il monito della Consulta nella nota sentenza n. 5 del 1980, che, nel ricostruire il confine fra vincolo conformativo e vincolo espropriativo, in vista di una corretta determinazione dell'indennità di esproprio, impone di tener conto delle caratteristiche essenziali del bene come elemento dirimente per il calcolo della suddetta: in applicazione del principio per il quale "le oggettive caratteristiche economiche degli immobili devono rappresentare un limite del potere conformativo spettante alla p.a.", non è legittima la prescrizione urbanistica che dispone la conformazione a verde di un'area le cui caratteristiche sono ontologicamente incompatibili con detta funzione. Si veda, per una conferma giurisprudenziale, T.a.r. Abruzzo, sez. Pescara, 07 aprile 2008, n. 378; Cons. St., IV, 9 aprile 1999, n. 594.

una mera destinazione formale dell'area a qualificare il verde come pubblico; in terzo luogo, laddove sia consentito un intervento diretto dei privati per la realizzazione delle attrezzature richiesta dallo stesso vincolo, può tollerare come ammissibili solamente quegli interventi dei privati che, da un lato risultino compatibili con la funzione per la quale è stato disposto⁷¹, dall'altro assicurino la fruizione collettiva e l'uso pubblico del verde medesimo⁷².

Tutte condizioni, quelle evidenziate, sovrapponibili a quelle previste per i beni pubblici funzionalmente destinati a verde pubblico.

In attesa di un auspicabile intervento normativo che, oltre a fornire definizioni e parametri più specifici del concetto di verde pubblico,

⁷¹ In varie occasioni la giurisprudenza si è pronunciata sulla compatibilità degli interventi privati su aree conformate a verde pubblico attrezzato, mettendo in luce come la funzione originaria non possa essere intaccata da opere che snaturino l'area, alterando l'equilibrio delle proporzioni fra la vegetazione e le attrezzature previste per lo sport o le attività ricreative; cfr. Cons. St. V, 28 giugno 2004, n. 4790, "Nelle aree ricadenti in zona F e destinate dallo strumento urbanistico a verde pubblico attrezzato, il verde, vale a dire la presenza di vegetazione distribuita sul territorio secondo modalità indicate, costituisce esso stesso la "attrezzatura pubblica o privata di uso pubblico" a cui tali zone sono riservate e la fruizione del verde da parte della collettività ne è la funzione tipica nell'ambito dell'organizzazione generale del territorio comunale"; in conseguenza di questo il Collegio arriva ad escludere che possano essere realizzate dal privato attrezzature diverse da quelle che "per caratteristiche edilizie ed architettoniche, per dimensioni o per le modalità in cui si inseriscono nel contesto, sono compatibili con la destinazione a verde pubblico" Da ultimo, negli stessi termini, anche Tar Lombardia, Milano, II, 30 giugno 2015, n. 1511 e Cons. St., IV, 1 luglio 2015, n. 3256.

⁷² Con la conseguenza che la giurisprudenza ha escluso la realizzabilità, all'interno dell'area conformata a verde attrezzato, di quelle attrezzature, pur sempre pubbliche o destinate all'uso pubblico, ma non compatibili con la fruizione del verde, ammettendo solamente quelle attrezzature che "per le loro caratteristiche edilizie ed architettoniche, per le dimensioni o per le modalità con cui si inseriscono nel contesto, non siano tali da incidere in modo apprezzabile sulla fruizione dell'area in relazione alla sua destinazione a verde pubblico" (Cons. St. n. 4790 del 2014, cit.).

riconda a sistema le regole che, in differenti contesti, hanno tentato di fornire una disciplina al medesimo, non pare che possa essere negato un ruolo di primaria importanza al verde pubblico.

La centralità dello stesso non si percepisce solamente in relazione al ruolo che assume nel contesto pianificatorio in cui viene previsto, ma soprattutto per la funzione di protezione che assolve nei confronti dei beni su cui esso cade: in conclusione, la funzionalizzazione di detti beni ad asservire in modo specifico una determinata destinazione può divenire, al tempo stesso, condizione legittimante della loro esistenza e strumento di tutela per i beni medesimi.