

MASSIMILIANO ATELLI  
EMILIO BERTONCINI  
MARCO BROCCA  
ALBERTA CAMPITELLI  
GIULIO ERNESTI  
NICOLETTA FERRUCCI  
LEONARDO FILESI  
DARIO GENTILI  
MARCELLA GOLA  
SARA MARINI  
PATRIZIA MARZARO  
GIUSEPPE PIPERATA  
MICOL ROVERSI MONACO  
GABRIELE TORELLI  
LEONARDO ZANETTI

€20,00  
9 781221 305042



DIRITTO E CITTÀ "VERDE"

A CURA DI  
MARCO BROCCA  
MICOL ROVERSI MONACO

✠  
L  
V  
L  
V  
D

# DIRITTO E CITTÀ "VERDE"

A CURA DI

MARCO BROCCA  
MICOL ROVERSI MONACO



Mimesis

DIRITTO E CITTÀ "VERDE"  
a cura di Marco Brocca, Micol Roversi Monaco

"Diritto e città 'verde'" raccoglie riflessioni sul tema del "verde" negli spazi urbani, da una prospettiva giuridica ma aperta al confronto con altre discipline. Le stesse riflessioni sono state in parte presentate e anticipate nel convegno omonimo, organizzato dall'unità di ricerca dell'Università Iuav di Venezia, che si è tenuto il 22 novembre 2021.

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

PRIMA EDIZIONE  
Novembre 2023

ISBN  
9791222305042

DOI  
10.7413/1234-1234026

STAMPA  
Finito di stampare nel mese di novembre 2023  
da Digital Team – Fano (PU)

CARATTERI TIPOGRAFICI  
Union, Radim Peško, 2006  
Jjannon, François Rappo, 2019

LAYOUT GRAFICO  
bruno, Venezia

IMPAGINAZIONE  
Andrea Pastorello

© 2023 Mimesis Edizioni  
Immagini, elaborazioni grafiche e testi  
© Gli Autori

Il presente volume è stato realizzato con  
Fondi Mur-Prin 2017 (D.D. 3728/2017).  
Il libro è disponibile anche in accesso aperto alla  
pagina [www.iuav.it/prin-sylva-prodotti](http://www.iuav.it/prin-sylva-prodotti).

Ogni volume della collana è sottoposto alla  
revisione di referees scelti tra i componenti del  
Comitato scientifico.

Per le immagini contenute in questo volume  
gli autori rimangono a disposizione degli  
eventuali aventi diritto che non sia stato  
possibile rintracciare. I diritti di traduzione, di  
memorizzazione elettronica, di riproduzione e  
di adattamento anche parziale, con qualsiasi  
mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

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

DIRETTA DA  
Sara Marini  
*Università Iuav di Venezia*

COMITATO SCIENTIFICO  
Piotr Barbarewicz  
*Università degli Studi di Udine*  
Alberto Bertagna  
*Università degli Studi di Genova*  
Malvina Borgherini  
*Università Iuav di Venezia*  
Marco Brocca  
*Università del Salento*  
Fulvio Cortese  
*Università degli Studi di Trento*  
Esther Giani  
*Università Iuav di Venezia*  
Massimiliano Giberti  
*Università degli Studi di Genova*  
Stamatina Kousidi  
*Politecnico di Milano*  
Luigi Latini  
*Università Iuav di Venezia*  
Jacopo Leveratto  
*Politecnico di Milano*  
Valerio Paolo Mosco  
*Università Iuav di Venezia*  
Giuseppe Piperata  
*Università Iuav di Venezia*  
Alessandro Rocca  
*Politecnico di Milano*  
Eduardo Roig  
*Universidad Politécnica de Madrid*  
Micol Roversi Monaco  
*Università Iuav di Venezia*  
Gabriele Torelli  
*Università Iuav di Venezia*  
Laura Zampieri  
*Università Iuav di Venezia*  
Leonardo Zanetti  
*Alma Mater Studiorum Università di Bologna*

# DIRITTO E CITTÀ “VERDE”

Σ I  
Y U  
L A  
V A  
Δ V

6—7      PREFAZIONE  
DARIO GENTILI

8—11     IL PAESAGGIO, IL VERDE, I SENTIERI  
DELLA SELVA  
SARA MARINI

#### QUESTIONI, APPROCCI, PROSPETTIVE

16—19    DIRITTO E CITTÀ “VERDE”.  
SPUNTI DI RIFLESSIONE  
MARCELLA GOLA

20—29    LA CITTÀ “VERDE” E LE SFIDE PER IL  
DIRITTO  
GIUSEPPE PIPERATA

30—37    DIRITTO E CITTÀ “VERDE”. UNA  
CHIAVE DI LETTURA PER IL FUTURO,  
A PARTIRE DAL TEMPO PRESENTE  
PATRIZIA MARZARO

#### REGOLAZIONI, ISTITUZIONI, COMUNITÀ

42—49    IL VERDE PUBBLICO E LA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA  
MASSIMILIANO ATELLI

50—63    IL VERDE URBANO TRA  
PIANIFICAZIONE E  
REGOLAMENTAZIONE  
LEONARDO ZANETTI

64—75    SPAZI APERTI. LUOGHI PER PENSARE  
UN MONDO MIGLIORE  
GIULIO ERNESTI

76—93    LA TUTELA DEL “VERDE” E LA SUA  
GESTIONE. INTERESSI PUBBLICI,  
COLLETTIVI, E DIRITTI DELLA FLORA  
MICOL ROVERSI MONACO

94—103   CITTADINANZA ATTIVA  
E NATURA URBANA  
GABRIELE TORELLI

#### IDENTITÀ, RAPPRESENTAZIONI, SPERIMENTAZIONI

108—127   IL VERDE NEL CONTESTO URBANO  
TRA RECUPERO DELLA STORIA  
E INNOVAZIONE  
ALBERTA CAMPITELLI

128—137   VERDE URBANO E MONUMENTALITÀ  
VEGETALE TRA NATURA, CULTURA  
E PAESAGGIO  
NICOLETTA FERRUCCI

138—155   DIRITTO, CITTÀ, FORESTA  
MARCO BROCCA

156—163   LA PIANTA GIUSTA AL POSTO GIUSTO  
LEONARDO FILESI

164—175   COLTIVARE LA NATURA IN CITTÀ  
EMILIO BERTONCINI

# LA TUTELA DEL “VERDE” E LA SUA GESTIONE. INTERESSI PUBBLICI, COLLETTIVI, E DIRITTI DELLA FLORA

MICOL ROVERSI  
MONACO

Questo scritto vuole esaminare come l'ordinamento giuridico consideri i diversi tipi di interessi che riguardano il “verde”, inteso come vegetazione piantata, coltivata o controllata dall'uomo, o come vegetazione spontanea non mantenuta o governata, e come disegni le possibili relazioni tra esso e la pubblica amministrazione, il proprietario, la società civile e possibili fruitori, soprattutto in ambito urbano. Il verde svolge servizi ecosistemici con un'importanza crescente anche in una prospettiva di lotta al cambiamento climatico, ed è da garantire, promuovere e tutelare dall'intervento di trasformazione ad opera dell'uomo. Ma deve essere anche gestito e mantenuto (attraverso potature, pratiche selvicolturali, sfollo, diradamento, sfalcio, opere di bonifica, opere antincendio, opere per la prevenzione e il contenimento del degrado ambientale, eccetera) a protezione dello spazio antropizzato, per tutelare l'incolumità pubblica di fronte all'avanzata di aree “inselvatichite” e alla presenza di specie animali pericolose in città.

## GLI INTERESSI PUBBLICI PER LA SALVAGUARDIA DEL VERDE E LA CONFORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ PRIVATA

Diversi sono gli interessi pubblici che nell'ordinamento giuridico sono alla base della tutela del verde, che spesso, soprattutto in ambito urbano, appartiene alla proprietà privata<sup>¶</sup>.

Il verde è garantito, tutelato e promosso, principalmente in una prospettiva antropocentrica, sulla base della considerazione che esso rechi benefici per la salute umana<sup>⌘</sup>, migliorando la qualità della vita negli insediamenti urbani<sup>⌋</sup>, la qualità dell'aria, riducendo l'effetto “isola di calore estiva” e quindi essendo utile per mitigare il cambiamento climatico.

Seguono questa visione, ad esempio, le disposizioni relative alla pianificazione urbanistica che prevedono quantità minime di spazi riservati a verde pubblico come standard urbanistico (d.m. n. 1444/1968, artt. 3, 4, 5). Questi spazi possono appartenere a privati proprietari, poiché secondo la giurisprudenza maggioritaria<sup>▲</sup> la destinazione urbanistica a verde pubblico di aree individuate come dotazione di standard urbanistico, come anche gli altri vincoli urbanistici a verde, che possono essere giustificati dall'interesse pubblico al contenimento del consumo di suolo e alla salvaguardia dei valori ambientali, è un vincolo conformativo sulla proprietà privata, non espropriativo, anche se tali aree non possono essere sottratte alla fruizione collettiva e quindi il proprietario del fondo non può esercitare lo *ius excludendi alios* oltre allo *ius aedificandi*.

Seguono questa visione anche le disposizioni che promuovono l'incremento degli spazi verdi, a partire dalla l. n. 113/1992, che ha previsto l'obbligo per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti di porre a dimora un albero per ogni neonato, e dalla l. n. 10/2013, il cui articolo 6 affida agli enti territoriali minori il compito di adottare iniziative per incrementare gli spazi verdi urbani e le "cinture verdi" intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, e che ha istituito il Comitato per lo sviluppo del verde urbano<sup>l</sup>. Da notare è che in quest'ultima disposizione si considera non solo il verde pubblico ma anche quello nelle aree di pertinenza degli edifici e il verde architettonico (verde pensile verticale, coperture a verde), e quello che può contraddistinguere il paesaggio agrario o forestale nelle aree non urbanizzate; così come nella "Strategia nazionale del verde urbano. Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini"<sup>l</sup> essi rientrano nella nozione di "foresta urbana" accanto a lembi di bosco, viali alberati, parchi, orti urbani, giardini, verde di quartiere, che viene promossa con diversi atti normativi soprattutto regionali<sup>l</sup>.

Questa visione dell'ordinamento è connessa e arricchita da quella che considera il verde come elemento che possiede ulteriori valori per l'uomo, ovvero un valore naturalistico, estetico, artistico e storico<sup>ll</sup>, scientifico, educativo e ricreativo, e anche economico: in questo senso le disposizioni per la tutela degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari e delle alberate di particolare pregio paesaggistico, naturalistico, monumentale, storico e culturale (articolo 7 della l. n. 10/2013; articolo 136, co. 1, lett. a, del d.lgs. n. 42/2004), quelle per la tutela di giardini e parchi (articolo 10, co. 4, lett. f; art. 136, co. 1, lett. b; articolo 142, lett. f, del d.lgs. n. 42/2004), quelle per la tutela dei territori coperti da boschi e foreste e dei territori sottoposti a vincolo di rimboschimento (articolo 142, co. 1, lett. g, del d.lgs. n. 42/2004), che in linea di massima richiedono una previa autorizzazione per eseguirvi interventi.

Si riconosce, infine, che il patrimonio forestale nazionale ha carattere "multifunzionale" nel Testo unico forestale (d.lgs. n. 34/2018), ove è qualificato come di rilevante interesse pubblico e da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future (articolo 1), essendo presidio fondamentale della qualità della vita (articolo 3). Tale atto normativo segue anch'esso, dunque, una prospettiva antropocentrica, tanto è vero che le formazioni di vegetazione arborea o arbustiva che di fatto sono bosco, perdono giuridicamente la qualifica di bosco, e quindi il regime di tutela<sup>l</sup>, nel caso in cui abbiano colonizzato manufatti e nuclei rurali edificati che siano stati abbandonati che si vogliano restaurare, o nel momento in cui si avvii l'esecuzione di interventi di ripristino e recupero delle attività agricole e pastorali riconosciute meritevoli

di tutela e ripristino dal piano paesaggistico regionale, da accordi tra Regione e Ministero della cultura, oppure a seguito de l'inserimento dell'area nel "Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali" istituito presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (articolo 5), sancendo normativamente la prevalenza dell'interesse pubblico della produzione agricola.

La protezione della flora, però, in quanto componente del bene ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi da tutelare secondo quanto prescritto dal novellato articolo 9 della Costituzione, rappresenta in sé un interesse pubblico. Essa è protetta se rientra negli habitat o tra le specie di interesse comunitario elencati nella direttiva Habitat (92/43/CEE), recepita dall'Italia con d.P.R. n. 357/1997, la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione e che è proibito raccogliere, collezionare, tagliare, estirpare o distruggere intenzionalmente, possedere, trasportare, scambiare o commercializzare. La tutela assicurata dall'ordinamento con queste disposizioni non è assoluta, infatti il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sulla base di una valutazione tecnica di ISPRA, può autorizzarne la deroga nel caso in cui, tra l'altro, sia necessario prevenire gravi danni alla proprietà (in particolare alle colture) o in presenza dell'interesse sanitario, della sicurezza pubblica o di altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica: ciò conferma che queste norme mantengono una prospettiva antropocentrica. La flora è protetta anche laddove si trovi in aree che l'autorità amministrativa statale o regionale istituisce come riserve o parchi naturali, in base alla l. n. 394/1991: in esse, la flora non può essere raccolta o danneggiata, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali secondo le modalità indicate nel regolamento del parco, e non vi si possono introdurre specie estranee che possano alterare l'equilibrio naturale; gli interventi sulla flora, inoltre, sono regolamentati dal piano del parco.

Il verde considerato dall'ordinamento giuridico, quindi, si presenta con caratteristiche eterogenee, e diversi, anche se connessi, sono gli interessi pubblici in forza dei quali viene conformata la proprietà privata per salvaguardarlo. La considerazione di tutti questi interessi pubblici è alla base della maggior parte dei regolamenti comunali del verde pubblico e privato<sup>ll</sup>, strumenti di governo del territorio che generalmente tutelano gli esemplari arborei elencati che superino determinate dimensioni, sanzionando il loro danneggiamento, richiedendo una specifica autorizzazione per abbattimenti, comunque consentiti se necessario per tutelare l'incolumità pubblica, e disciplinando le potature e la scelta delle specie vegetali da impiantare<sup>ll</sup>.

Se salvaguardia del verde significa limitare l'intervento umano, al tempo stesso la mancata manutenzione e controllo della vegetazione da parte dell'uomo possono in taluni casi comportare una diminuzione della tutela accordata al verde dall'ordinamento giuridico.

Si fa riferimento anche al caso in cui si voglia sottoporre a tutela culturale una componente vegetale coltivata con particolari tecniche: in questo caso l'abbandono delle coltivazioni e la diffusione di vegetazione spontanea possono essere tali da non rendere identificabili le tracce materiali della tecnica di coltivazione da salvaguardare, e quindi tali da non giustificare un regime vincolistico ¶ 2.

Ma la diminuzione di tutela dell'integrità del verde si manifesta soprattutto di fronte all'esigenza, presente in particolar modo nelle aree urbane, di tutelare anche l'incolumità pubblica, e diverse disposizioni confermano ancora una volta l'approccio antropocentrico dell'ordinamento giuridico rispetto al tema del verde.

La pubblica amministrazione non solo deve curare la manutenzione del verde pubblico, anche del verde destinato alla fruizione della collettività su suolo privato - anzi, secondo la giurisprudenza proprio l'esercizio delle attività manutentive da parte dell'amministrazione comunale sul verde ricadente in aree di proprietà privata aperte all'uso pubblico sta a indicare la presenza di un diritto di uso pubblico e di una legittima destinazione a standard di verde pubblico -, ma può intervenire sulla proprietà privata, che ha il dovere giuridico di custodia e la responsabilità per i danni derivanti dal proprio bene ai sensi dell'articolo 2051 del Codice civile, per garantirne la manutenzione. Così, il sindaco può emanare ordinanze per imporre le potature e gli interventi necessari per tutelare l'incolumità di cittadini dal pericolo causato dalla vegetazione su edifici o sulle pubbliche vie, per evitare pericoli nel transito delle strade dovuti alla caduta di tronchi, rami e alberature, per evitare che le piante ostacolino la visibilità della strada e la leggibilità della segnaletica per pedoni e ciclisti.

Tra gli strumenti autoritativi in caso di mancata manutenzione del verde da parte del privato l'articolo 838 del Codice civile prevede anche l'esproprio, nel caso in cui il proprietario abbandona la conservazione di beni il cui deperimento nuoccia gravemente al decoro delle città o della sanità pubblica.

A ciò è da aggiungersi quanto previsto, per il verde che si trovi al di fuori del contesto urbano, dal Testo unico forestale, il cui articolo 12 stabilisce che le Regioni provvedono al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica delle proprietà fondiari frammentate e

dei terreni "abbandonati" (ovvero terreni forestali in cui i boschi cedui hanno superato, senza interventi selvicolturali, almeno della metà il turno minimo fissato dalle norme forestali regionali, ed i boschi d'alto fusto in cui non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamento degli ultimi venti anni) o "silenti" (ovvero terreni agricoli e forestali qualificabili come abbandonati, per i quali i proprietari non siano individuabili o reperibili a seguito di apposita istruttoria). Nel caso in cui i proprietari non abbiano posto in essere gli interventi di gestione necessari concordati con gli enti competenti della Regione, quest'ultima può procedere alla loro attuazione, con forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione dei terreni a soggetti pubblici o privati.

Ma la prospettiva antropocentrica delle disposizioni appena citate, come si coniuga con la tutela della biodiversità e degli ecosistemi cui fa riferimento il novellato articolo 9 della Costituzione? Accanto ai diritti degli animali, espressamente citati in tale articolo, la tutela della biodiversità può portare a configurare diritti della flora, quando, come si è visto, essa viene considerata dall'ordinamento giuridico "pericolosa soggettività" ¶ 2?

Sul punto pare interessante citare una sentenza del Consiglio di Stato (sez. II, 3 giugno 2020, n. 3482), che, in riforma della sentenza di primo grado, ha annullato l'ordinanza dell'assessore all'ambiente del Comune di Firenze con la quale si imponeva a una signora la potatura di allori e cipressi presenti nel terreno annesso alla sua abitazione, autoctone e coerenti con la vegetazione tipica delle colline fiesolane, per portarle all'altezza della recinzione, pari a 180 cm, sulla base della motivazione che si trattava di piante così imponenti da impedire la visuale panoramica dalla strada, accessibile punto panoramico dal quale, in assenza degli alberi, era possibile godere la vista del nucleo storico della frazione di Settignano e delle colline circostanti, e soprattutto di bellezze architettoniche di Firenze, ivi compresa la cupola del Brunelleschi. Secondo il Consiglio di Stato, il provvedimento è illegittimo non solo perché non vi era alcun punto di belvedere dichiarato e da tutelare, ma anche perché la riduzione dell'altezza dei cipressi non avrebbe costituito un'adeguata soluzione, non salvaguardando una vegetazione per sua natura caratterizzata da una notevole proiezione in altezza; ciò si sarebbe tradotto in una violazione del Regolamento comunale per la tutela del patrimonio arboreo, che pone il divieto di operazioni di capitozzatura, prevedendo che

tutte le operazioni di potatura, di qualunque tipo, sono dirette principalmente a mantenere o ripristinare lo stato di equilibrio della pianta, a garantirne lo sviluppo razionale e funzionale e ad assicurarne le migliori condizioni vegetative e di stabilità.

Ci si può domandare se a questa conclusione il giudice sarebbe arrivato anche in assenza del regolamento: sembra potersi dare una risposta positiva, perché, proprio alla luce del nuovo articolo 9 della Costituzione, la flora, come componente dell'ecosistema, deve essere tutelata.

Come interpreti di questi diritti della flora, in attuazione del disposto costituzionale, assumono grande rilevanza le norme per la tutela e corretta manutenzione del verde contenute nei regolamenti del verde pubblico e privato e nel piano di monitoraggio e di gestione del verde urbano dei Comuni. Gli indirizzi contenuti nelle "Linee guida per il governo sostenibile del verde urbano" elaborate nel 2017 dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico forniscono a tali atti utili indicazioni, come quella di evitare l'immissione di specie alloctone, stabilire norme di gestione delle alberate e potature non invasive e corrette, con un approccio basato sui principi della gestione differenziata: per coniugare tutela dello spazio antropizzato con i diritti della flora, secondo queste indicazioni si dovrebbero definire livelli di manutenzione diversi, più o meno intensivi, in funzione della tipologia di area, per coniugare le istanze della biodiversità (con la ridotta manutenzione in alcune aree poco frequentate) con quelle di fruizione e sicurezza (nelle aree più intensamente fruite), distinguendo tra aree residenziali, aree periferiche, seminaturali e selvatiche, più lontane dal tessuto abitato.

#### TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ E DEGLI ECOSISTEMI E INTERESSI COLLETTIVI.

##### IL CASO DEI PRATI DI CAPRARAA BOLOGNA

La componente *délaissé* del "terzo paesaggio" <sup>¶ ¶</sup>, anche al di fuori di contesti giuridicamente tutelati dal punto di vista ambientale, paesaggistico o culturale, vi sono casi in cui viene considerata come elemento da salvaguardare da parte di collettività organizzate in associazioni o comitati, che si fanno promotori della tutela della biodiversità, e, quindi, dei diritti anche della flora.

A questo riguardo, da tempo negli studi giuridici <sup>¶ ¶</sup> si sta riflettendo sulle modalità di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'articolo 118 della Costituzione, e anche del principio della collaborazione con il cittadino previsto dall'articolo 1 della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990, così come modificata dal d.l. n. 76/2020), relativamente alla gestione di beni che vengono qualificati come "beni comuni", anche se solo descrittivamente, senza che per essi sia configurabile un diverso statuto giuridico proprietario <sup>¶ ¶</sup>, per la quale si parla di "amministrazione condivisa" come nuovo approccio da seguire.

Di questo nuovo approccio si sono fatti promotori gli enti locali, che, come è noto, hanno in gran numero <sup>¶ ¶</sup> adottato un apposito regolamento per la conservazione e la rigenerazione di aree e immobili di proprietà del Comune o di terzi, anche privati, attraverso l'azione congiunta di cittadini e amministrazione (cui spetta, comunque, l'individuazione dei beni e quindi la decisione di attivare la procedura di amministrazione condivisa). Più recentemente anche le Regioni stanno disciplinando con legge tali forme collaborative, promuovendo procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione con enti iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore di cui al d.lgs. n. 117/2017, e la stipula di patti di collaborazione con i "cittadini attivi", anche attraverso l'attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno <sup>¶ ¶</sup>. Infine, anche il legislatore statale, nel nuovo codice dei contratti pubblici, ha previsto la tipologia contrattuale del partenariato sociale per il recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fini di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, per i quali le amministrazioni predefiniscono criteri e condizioni per la loro stipulazione, tenuto conto dei bandi-tipo e dei contratti-tipo predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione (articolo 201 del d.lgs. n. 36/2023).

Non sempre, però, tali basi giuridiche si accompagnano all'impegno delle amministrazioni a realizzare interventi di amministrazione condivisa, perché, come anzidetto, permane la discrezionalità amministrativa sulla scelta di procedervi.

Inoltre, la giurisprudenza amministrativa, nonostante il principio di sussidiarietà orizzontale sia un principio di natura giuridica e invocabile di fronte al giudice amministrativo per definire i rapporti tra pubblico e privato <sup>¶ ¶</sup>, stenta a riconoscere veri e propri limiti per il potere discrezionale dell'amministrazione. Infatti, ad esempio, ha negato la legittimazione del cittadino ad impugnare atti di valorizzazione di beni demaniali, riconosciuta nel solo caso di lesione del diritto all'informazione eventualmente previsto dalle disposizioni applicabili al procedimento di specie, e limitatamente ad esso <sup>¶ ¶</sup>.

L'intervento dei privati nel "governo dei beni comuni" si palesa, però, utile e opportuno nei casi nei quali essi possono dare un contributo "competente".

Da un lato, quindi, al momento non sono ravvisabili per la pubblica amministrazione limiti capaci di imporsi sull'esercizio del suo potere discrezionale in merito alla gestione del patrimonio pubblico, anche se è da ricordare che ulteriori interventi normativi, nazionali, regionali e locali, potrebbero avere luogo, ispirandosi alla Convenzione di Faro, che attribuisce un ruolo importante alla "comunità patrimoniale".

Dall'altro lato, è altrettanto vero che la considerazione di proposte presentate da enti portatori di interessi collettivi pare dovuta, anche per realizzare quella condivisione di responsabilità tra amministrazione pubblica e cittadini, sulla base della quale si instaura un nuovo consenso che permette di superare la crisi di rappresentatività delle autorità.

Un caso in cui le istanze presentate da enti rappresentativi di interessi collettivi sono state, almeno parzialmente, considerate dall'amministrazione, è quello riguardante il bosco spontaneo sorto in un'area precedentemente utilizzata a fini addestrativi militari e per la maggior parte dismessa dagli anni Settanta, ora coperta da una ricca vegetazione spontanea: quella dei prati di Caprara a Bologna. L'area appartiene a Invimit, società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze, a partecipazione pubblica maggioritaria. A fronte della prevista edificabilità dell'area nel piano operativo comunale del 2016, si è costituito il comitato "Rigenerazione no speculazione", che ha presentato una petizione firmata da diecimila cittadini con la richiesta di un'istruttoria pubblica sulla destinazione dell'area, che il Comune ha effettuato.

Dopo che il piano territoriale metropolitano approvato nel 2021 ha individuato l'area come unità ambientale naturale parte della rete ecologica metropolitana, riconoscendone le caratteristiche di bosco ai sensi del d.lgs. n. 34/2018, nel 2022 l'amministrazione comunale, dopo la scadenza del piano operativo comunale, ha dichiarato di voler realizzare un bosco urbano, in parte frequentato dai cittadini e in parte non accessibile e lasciato alla libera evoluzione.

In questo caso, dunque, l'amministrazione ha considerato l'attività svolta dal comitato come "segnalatore" di biodiversità ed ecosistemi da salvaguardare di un'area che potrebbe in realtà ritenersi già oggetto di tutele cui la pianificazione urbanistica è subordinata, non rinnovando le previsioni urbanistiche che avrebbero comportato l'abbattimento di alberi.

LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE PER LA GESTIONE DEL "TERZO PAESAGGIO".

IL CASO DELL'ISOLA DI POVEGLIA A VENEZIA

Proposte avanzate da enti rappresentativi di interessi collettivi per la salvaguardia del verde, la tutela della biodiversità e del terzo paesaggio sono da considerare da parte dell'amministrazione, che è tenuta a valutare la rilevanza sociale e collettiva di tali proposte anche quando intenda concedere o alienare propri beni.

Così, ad esempio, ha ritenuto il Tar Veneto, quando ha annullato il provvedimento di rigetto dell'istanza di concessione

di una parte dell'isola di Poveglia a Venezia presentata dall'associazione "Poveglia per tutti": il provvedimento è stato giudicato illegittimo in quanto, oltre a non essere stato preceduto da preavviso di rigetto, si trattava di atto sostanzialmente soprassessorio privo di sufficiente motivazione. Non si erano, infatti, evidenziati i profili di incompatibilità tra l'istanza presentata per la concessione temporanea di una porzione dell'isola per finalità di indubbia rilevanza sociale e collettiva, e le eventuali ulteriori decisioni circa la futura destinazione dell'isola, che avrebbero richiesto, per la loro concretizzazione, lunghe e complesse procedure; ciò, anche alla luce del fatto che, come previsto espressamente nelle bozze di concessione prodotte dalla ricorrente, si prevedeva il potere dell'amministrazione di revocare la concessione nell'ipotesi dell'aggiudicazione in concessione, o in vendita, dell'isola.

È dunque il caso di ripercorrere le vicende che hanno interessato l'isola di Poveglia – che in realtà è un arcipelago composto da tre isole (una edificata, una non edificata e l'ottagono militare) – oggetto di attenzione da parte dell'opinione pubblica e della stampa internazionale come "l'isola più infestata del mondo". Dal 1968 si presenta come un'area abbandonata dove la vegetazione è lasciata per lo più all'evoluzione spontanea: è stato sospeso il collegamento effettuato dal servizio pubblico di navigazione e l'isola non dispone di fornitura d'acqua potabile e gas, né di elettricità; tutti i diciotto edifici presenti, anche a causa del prolungato inutilizzo, dell'assenza di interventi manutentivi e di atti vandalici, si trovano in precarie condizioni, soprattutto per quanto riguarda le coperture nella maggior parte dei casi collassate, e sono avvolti da vegetazione spontanea.

L'isola è di proprietà statale, ed è gestita dall'Agenzia del Demanio (Direzione Regionale Veneto).

Nel piano regolatore generale per la laguna e le isole minori (variante del 2010, scheda n. 30) essa è classificata come zona territoriale omogenea in parte di tipo A in parte di tipo E, e le destinazioni d'uso consentite sono quella residenziale, ad attrezzature collettive, strutture ricettive e agricoltura, e si prescrive la conservazione dell'attuale marginamento e delle presenze arboree che lo delimitano.

Vi sono diverse previsioni urbanistiche per l'isola edificata e per l'isola non edificata. Si prevede, per la parte edificata, l'intervento di restauro per alcuni edifici (tra cui il campanile); per altri edifici (tra cui gli edifici della struttura ospedaliera) si prevede la ristrutturazione con la conservazione o il ripristino di elementi strutturali e prospetti, di cui sono consentite lievi modifiche rispettandone la logica originaria e gli elementi preottocenteschi; per altri ancora (tra cui la cappella e il padiglione mortuario)



si prevede il risanamento conservativo; mentre per alcuni altri edifici (tra cui l'inceneritore) si consente la demolizione. Per parte dello spazio scoperto è prevista la riqualificazione paesaggistica con la sistemazione a giardino e la conservazione del tracciato dei percorsi preesistenti; per altra parte si prevede il restauro naturalistico con la salvaguardia della vocazione ecologico naturalistica e il miglioramento della struttura e formazione forestale esistente, prescrivendone l'uso pubblico; in ogni caso si richiede la valutazione dello stato di salute e delle potenzialità estetico-percettive della vegetazione ad alto fusto esistente, per determinarne il mantenimento o la rimozione; in un'area è consentita la realizzazione di attrezzature sportive scoperte. Per la parte non edificata, denominata "orti", si prevede la conservazione del paesaggio agrario tradizionale e la destinazione d'uso agricola, con la possibile realizzazione di serre fisse. Per l'ottagono sono prescritti il restauro delle parti murarie del manufatto; la nuova piantumazione con vegetazione erbacea o arbustiva tappezzante; l'uso pubblico di tale scoperto, consentendo il decespugliamento selettivo della vegetazione esistente, con conservazione degli esemplari rilevanti dal punto di vista paesaggistico.

Tra le norme tecniche speciali di attuazione del piano, rileva l'articolo 8 ("Attuazione unitaria del piano") del titolo III delle norme tecniche attuative, dedicato al sistema delle isole e motte, il quale stabilisce che

ogni intervento sugli edifici che ecceda la manutenzione straordinaria e il restauro ed ogni intervento sugli spazi scoperti che ecceda la manutenzione o il restauro naturalistico deve essere inquadrato in un progetto unitario esteso a tutta l'isola e comprendente la sistemazione degli spazi scoperti e subordinato alla stipula di una convenzione che regoli in particolare le modalità di esecuzione delle opere (...) l'assoggettamento all'uso pubblico delle aree e delle attrezzature, qualora previste dal Piano, nonché la realizzazione di eventuali opere di urbanizzazione e di servizi e delle modalità di utilizzazione degli stessi. Tale convenzione individuerà anche le eventuali misure di compensazione prescritte in sede di valutazione di incidenza ambientale"; si prevede, inoltre, che "le strutture di origine otto-novecentesca legate a vicende militari o che costituiscono testimonianza di un uso legato a presidi sanitari, devono essere generalmente conservate. Ove ciò non sia possibile o risulti particolarmente gravoso a causa del loro stato di conservazione o perché di impedimento al recupero dei beni dell'isola, potrà essere presa in considerazione la loro demolizione, comunque nell'ambito di una progettazione unitaria comprendente l'intera isola.

Dal punto di vista dei vincoli, l'intera isola è sottoposta a tutela come bene culturale, essendo stata nel 2013 dichiarata di interesse culturale ai sensi dell'articolo 10, comma 1, e dell'articolo 12, comma 2, del d.lgs. n. 42/2004. Non solo è necessaria autorizzazione del Ministero della cultura per interventi di rimozione o demolizione, o per l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs. n. 42/2004, dovendosi comunicare al Soprintendente anche i mutamenti di destinazione d'uso. Ma, trattandosi di bene del demanio culturale, l'autorizzazione del Ministero è necessaria anche per l'alienazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. n. 42/2004 – autorizzazione emanata nel 2012 – e il Ministero stesso potrebbe esercitare la facoltà di acquisto in via di prelazione, ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 42/2004.

Inoltre, l'isola è sottoposta a tutela anche come bene paesaggistico in quanto, oltre ad essere area tutelata per legge all'interno dei 300 metri dalla linea di battigia e 300 metri dal limite della linea di conterminazione lagunare, è stata dichiarata, insieme ad altre, di notevole interesse pubblico (decreto ministeriale 1° dicembre 1961) conservando "notevoli masse di verde emergenti dalle acque della laguna veneta", e costituendo "un impareggiabile insieme di interessantissime e suggestive vedute panoramiche di eccezionale bellezza naturale, degna cornice allo specchio lagunare di Venezia". Rientra, inoltre, nell'area oggetto di tutela in forza del decreto che ha dichiarato il notevole interesse pubblico dell'ecosistema della laguna veneziana, il cui perimetro coincide con il porto di Malamocco (decreto ministeriale 1° agosto 1985), ove si sottolinea che "particolare attenzione va posta nella salvaguardia degli elementi naturali superstiti quali le parti a vegetazione spontanea".

Dagli anni Settanta l'isola di Poveglia è stata oggetto di varie proposte di intervento. Va ricordato il progetto di realizzare un ostello della gioventù da parte del centro turistico studentesco e giovanile, al quale nel 2000 il Ministero delle finanze aveva assegnato l'isola in concessione<sup>11</sup>, che però non fu mai attuato.

L'Agenzia del demanio, più recentemente, ha per due volte tentato di avviare il procedimento per l'alienazione dell'isola.

Una prima volta, nel 2014, essa è stata inserita nell'elenco di beni per cui è stato pubblicato un invito pubblico ad offrire a norma dell'art. 1, commi 436, 437 e 438 della l. n. 311/2004. Queste disposizioni consentono all'Agenzia del demanio di alienare immobili dello Stato mediante invito pubblico ad offrire, se di valore unitario o complessivo superiore ad euro 400.000; l'aggiudicazione in tali casi avviene a favore dell'offerta migliore, previa valutazione della sua convenienza economica da parte dell'Agenzia del demanio sulla base dei valori indicati dall'osservatorio del

mercato immobiliare per la zona di riferimento e avuto riguardo alla tipologia di immobile e all'andamento del mercato, salva la facoltà dell'Agenzia di non procedere all'aggiudicazione degli immobili; in queste procedure spetta in via prioritaria alle regioni e agli enti locali territoriali il diritto di prelazione all'acquisto, da esercitare nel corso della procedura di vendita.

La procedura prevedeva come oggetto di vendita la proprietà della superficie dell'isola per novantanove anni, e allo scopo di presentare un'offerta si è costituita un'associazione senza fini di lucro, "Poveglia per tutti", che statutariamente persegue lo scopo di tutelare e valorizzare, in generale, il patrimonio pubblico italiano di valore naturalistico-ambientale, di interesse storico, architettonico e culturale, al fine di garantire la libera fruizione da parte di chi ne abbia interesse, e specificamente l'isola di Poveglia, promuovendo progetti di tutela della biodiversità degli habitat e delle specie ivi presenti e di recupero e ripristino di quelli originari, anche con riguardo alle coltivazioni orticole e frutticole abbandonate e tipiche della tradizione locale. Il fine principale dell'associazione è realizzare la piena fruibilità dell'Isola di Poveglia come "parco urbano" e centro di attività destinate principalmente a chi vive la laguna, secondo principi indicati nello statuto come "Carta di Poveglia", tra cui il principio della cura dell'Isola di Poveglia e della sua gestione come "bene pubblico, comune e collettivo", da parte delle "comunità dei fruitori".

Dopo che la procedura di vendita dell'isola non ha avuto esito, nel 2015 l'associazione ha presentato all'Agenzia del demanio una richiesta di concessione  $\Downarrow$   $\Updownarrow$  a canone agevolato per la durata di sei anni, ai sensi dell'articolo 9 del D.P.R. n. 296/2005. Quest'ultima disposizione prevede la possibilità per l'Agenzia del demanio di dare in concessione a canone agevolato, previa autorizzazione del Ministero della cultura per i beni sottoposti a tutela, per finalità di interesse pubblico e a fronte dell'assunzione degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria del bene, a organizzazioni non lucrative di utilità sociale, gli immobili statali non inseriti in programmi di dismissione o valorizzazione.

La proposta contenuta nella richiesta si poneva come obiettivo di garantire l'accessibilità e la fruibilità dell'isola non edificata tramite il diradamento di rovi, arbusti ed erbe infestanti, il recupero della flora esistente, la riapertura di sentieri per guidare alla lettura della trama agricola antica tuttora individuabile in esemplari di alberi da frutto e vigne, l'apertura di radure seminate a prato eliminando piante morte, malate o invasive, e l'attrezzatura di spazi di sosta. Per l'isola edificata si proponeva il mantenimento di tutti gli spazi aperti liberi da manufatti e nuove costruzioni; la tutela e il ripristino dell'assetto Novecentesco e di quello

preottocentesco, sia per gli spazi aperti che per gli spazi costruiti, con la sistemazione dei giardini, del campo e dei percorsi; il restauro naturalistico del bosco con arginamento delle piante infestanti; la messa in sicurezza tramite recinzione degli edifici, e interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di ristrutturazione edilizia su due di essi (la "casa del custode" e la "cavana", ove si era prevista la realizzazione di fosse settiche). Si proponeva, infine, l'installazione di un pontile e la realizzazione di approdi per l'accessibilità, e le modalità di intervento per la gestione dei rifiuti. Per realizzare tali interventi l'associazione si era impegnata ad investire la somma di 389.722,62 euro, già disponibile nel proprio bilancio, oltre al lavoro gratuito degli associati.

La direzione regionale Veneto dell'Agenzia del demanio ha però rigettato questa istanza, sulla base di un parere della direzione centrale della stessa Agenzia secondo cui, essendo pervenute diverse manifestazioni di interesse, occorresse valutare, di concerto con il Comune, il più proficuo percorso da avviare nell'interesse del territorio e del bene stesso.

Questo provvedimento di diniego, come anzidetto, è stato però annullato dal Tar Veneto.

Il secondo tentativo di alienazione o concessione da parte dell'Agenzia del demanio si è avviato, in modalità diverse, nel 2022. Questa volta l'avviso, "meramente esplorativo", si è rivolto non solo agli interessati all'acquisto ma anche, in alternativa, a potenziali concessionari interessati a gestire l'isola per lunga durata, ovvero fino a cinquanta anni ai sensi dell'art. 3 bis del d.l. n. 351/2001. Quest'ultimo articolo, infatti, consente all'Agenzia del demanio di concedere immobili di proprietà dello Stato a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini. Al termine della concessione, peraltro, è previsto che si riconosca al concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato.

Nel nuovo avviso l'Agenzia ha riconosciuto un ruolo importante al Comune di Venezia, l'ente rappresentativo della collettività territoriale locale. L'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per la vendita o l'affidamento della concessione è, infatti, subordinato a un'intesa con il Comune di Venezia che definisca: previsioni e varianti urbanistiche eventualmente da adottare; in caso di concessione di valorizzazione, modalità e criteri di valutazione congiunta tra Agenzia e Comune dei progetti presentati; in caso di vendita del bene, indicazioni progettuali da rispettare.

Una indicazione progettuale che, secondo questo avviso, dovrà essere rispettata, nelle modalità che saranno fissate nell'intesa con il Comune, è la permanenza di spazi per la fruibilità pubblica: questa indicazione vale sia per la procedura di affidamento di concessione, in cui nella valutazione sarà data prioritaria importanza al progetto di valorizzazione, sia per la procedura di vendita, in cui l'assunzione dell'impegno a conformare il progetto di valorizzazione a quanto richiesto da Agenzia e Comune è requisito di ammissibilità alla partecipazione alla gara.

Anche in questo caso, l'associazione ha nuovamente presentato la propria manifestazione di interesse per una concessione di lunga durata, articolata in un progetto per le tre isole componenti l'arcipelago di Poveglia, consistente nella realizzazione di un "parco urbano lagunare" nell'isola non edificata, e il recupero e la gestione dell'isola edificata e dell'ortogono in partenariato con altri soggetti, come l'associazione europea per la democrazia locale, una quarantina di associazioni del territorio, e in collegamento con il mondo universitario.

Al di là di come troverà conclusione questo procedimento di vendita, prevedendo la possibilità di concessione come alternativa alla vendita si è voluto dar seguito a quanto comunicato qualche anno prima dall'Agenzia, che aveva dichiarato l'intenzione di avviare la procedura di valorizzazione tramite concessione per "rispondere alle istanze e alle indicazioni che provengono dalla cittadinanza" ↓ ↻.

Anche da questa vicenda, quindi, emerge il grande rilievo che gli enti rappresentativi di interessi collettivi possono svolgere rispetto al terzo paesaggio, alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, di cui possono rendersi interpreti come tutori dei diritti della flora.

✦ Ad esempio, nella mappatura effettuata nel Comune di Padova risulta che circa l'80% degli spazi verdi sia privato, calcolando anche gli spazi verdi rurali, che rappresentano il 44,86% del totale degli spazi verdi: G. Pristeri, F. Peroni, S.E. Pappalardo, D. Codato, A. Masi, M. De Marchi, *Whose Urban Green? Mapping and Classifying Public and Private Green Spaces in Padua for Spatial Planning Policies*, in "International Journal of Geo-Information", 10, 2021, p. 538.

↻ Cfr. N. Ferrucci, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima "overview"*, in "Diritto agroalimentare", 2, 2021, pp. 247-267.

↓ Cfr. M. Gola, *Diritto e città "verde": spunti di riflessione*, in questo volume.

▲ Recentemente, tra molte, Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2023, n. 4404, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

└ Cfr. M. Atelli, *Il verde pubblico e la transizione ecologica*, in questo volume.

⌋ Elaborata dal Comitato per lo sviluppo del verde, disponibile in [www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it).

\* Cfr. M. Brocca, *Diritto, città, foresta*, in questo volume.

▮ Cfr. N. Ferrucci, *Verde urbano e monumentalità vegetale tra natura, cultura e paesaggio*, in questo volume.

⌋ Questa esclusione dalla categoria di bosco vale per le materie di competenza esclusiva dello Stato e salvo diversa previsione dei piani paesaggistici.

✦ ✦ Così, ad esempio, il regolamento del verde pubblico e privato del Comune di Bologna intende tutelare il verde urbano, sia pubblico sia privato, come componente del paesaggio, perseguendo gli obiettivi di miglioramento ambientale e microclimatico locale, oltre che la salvaguardia della biodiversità. Cfr. D. Zanetti, *Il verde urbano tra pianificazione e regolamentazione*, in questo volume. Ritiene, invece, che siano ad effetto espropriativo alcune previsioni dei regolamenti del verde, in violazione del principio di legalità, v. B. Graziosi, *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del "verde privato"*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 6, 2012, 6, pp. 189 ss.

✦ ✦ Cfr. L. Filesi, *La pianta giusta al posto giusto*, in questo volume.

✦ ↻ Così Tar Emilia-Romagna, sez. I, Bologna, 22 novembre 2021, n. 955, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ha annullato il provvedimento con cui la soprintendenza aveva imposto un vincolo di interesse culturale su un podere agricolo, motivato dalla presenza di filari di vite maritata a piantata romagnola, traccia di un'antica tecnica di coltivazione agricola. Secondo il giudice, la diffusione di essenze arboree ed arbustive che hanno preso il sopravvento e che caratterizzano il bosco planiziale non avrebbe consentito di percepire la presenza dell'attività

un tempo praticata. In seguito alla proposizione di appello contro tale sentenza, il Consiglio di Stato (ordinanza 17 giugno 2022, n. 2762, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)) ha disposto una verifica per accertare il numero e l'estensione dei filari, le caratteristiche della relativa vegetazione e della vegetazione circostante, le condizioni di salute dei filari e la possibilità di recuperarli a cultura, nonché le condizioni di accessibilità agli stessi.

✦ ↓ Il termine è utilizzato da I. Belloni, *Pericolose soggettività. Uomini e animali tra diritti e discipline*, in "Etica & Politica", 3, 2020, pp. 381 ss.

✦ ▲ G. Clément, *Manifeste du tiers paysage*, Éd. Sujet/Objet, Paris 2004 prima pubblicazione; trad. it. *Manifesto del terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata 2005. Il concetto di "terzo paesaggio" proposto dal paesaggista fa riferimento a diversi luoghi in cui l'uomo non interviene, ma che costituiscono un "fragment indécode du jardin planétaire": in primo luogo i luoghi, prima utilizzati, abbandonati dall'uomo; in secondo luogo, le riserve istituite con decisione dell'autorità amministrativa, che secondo l'autore "entérine l'indécision humaine sur ce lieu" (op. ult. cit., p. 3); in terzo luogo i luoghi di fatto non antropizzati né utilizzati dall'uomo, perché il loro sfruttamento è impossibile o eccessivamente oneroso.

✦ └ Cfr. G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza 2006; D. Donati, A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza: una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino, Bologna 2010; C. Iaione, *La città come bene comune*, in "Aedon", 1, 2013; B. Di Giacomo Russo, *La democrazia che cambia*, in "Quaderni amministrativi", 2-3, 2015, pp. 3 ss.; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma 2015; G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Edizioni ETS, Pisa 2017; Idem, *Dai beni comuni all'Amministrazione Condivisa*, in "Diritto e processo amministrativo", 2, 2022, pp. 435 ss.; Idem, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un "patto" tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in "Il diritto dell'economia", 1, 2023, pp. 373 ss.

✦ ⌋ Cfr. G. Torelli, *Cittadinanza attiva e natura urbana*, in questo volume.

✦ ✦ I Comuni che hanno adottato un regolamento per l'amministrazione condivisa di beni comuni sono attualmente duecentonovantacinque.

✦ ▮ L.r. Lazio n. 10/2019; l.r. Emilia-Romagna n. 3/2023; l.r. Molise n. 21/2022; l.r. Toscana n. 71/2020; l.r. Umbria n. 2/2023.

✦ ⌋ Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

↻ ✦ Con riferimento all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 85/2010: Tar Genova, Liguria, sez. I, n. 322/2020, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Questa pronuncia diverge dal precedente

orientamento espresso da Tar Genova, Liguria, sez. II, n. 1348/2012, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), sentenza poi riformata dal Consiglio di Stato (sez. VI, 21 maggio 2014, n. 2620, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), ma senza esaminare la contestazione della legittimazione attiva dei cittadini ricorrenti in primo grado. Sul tema v. M. Ciraci, *Beni comuni: prospettive sostanziali e processuali*, in “P.A. Persona e Amministrazione”, 2, 2022, pp. 561 ss.

✂ ✂ F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia 1994, *passim*.

✂ ✂ *Il bosco urbano dei Prati di Caprara: servizi ecosistemici e conflitto socio-ambientale*, a cura di G. Trentanovi, A. Alessandrini, B. Roatti, Patron, Bologna 2021.

✂ ✂ *Lepore: “Il polmone dei Prati di Caprara è salvo, faremo il bosco urbano”*, in “la Repubblica. Bologna”, 2 aprile 2022.

✂ ⚓ Secondo M. Balestra, *La valorizzazione dei boschi urbani di Bologna*, in “Economia e Ambiente”, 2, 2021, pp. 39 ss. (v. anche id., *I boschi urbani e la tutela paesaggistica e forestale*, in “Quotidiano legale.it”, 1, 2023), infatti, l’area non solo è già oggetto di tutela ai sensi del Testo unico forestale, in quanto presenta i requisiti dimensionali per essere qualificata come bosco, come riconosciuto anche dalla tavola dei vincoli del piano urbanistico generale del Comune di Bologna in vigore dal 18 giugno 2023 (sul punto, si v. M. Brocca, op. cit. in questo volume), ma è anche un’area tutelata per legge come bene paesaggistico ai sensi dell’art. 142 del d.lgs. n. 42/2004.

✂ ⌋ A commento della sentenza F. Giglioni, *Isola di Poveglia: commento alla recente sentenza del Tar Veneto. A proposito di concessioni temporanee per finalità di interesse generale: quali procedure tra bandi, privatizzazione e rilascio immediato?*, 6 Maggio 2018, consultabile al link: <https://www.labsus.org/2018/05/isola-di-poveglia-commento-alla-recente-sentenza-tar-veneto/>; della sentenza l’Autore sottolinea la considerazione che la provvisoria della concessione attenua le ragioni addotte dall’amministrazione per opporre rifiuto: la provvisoria sembra delinearsi come un elemento positivo perché permette nelle more di eventuali altre procedure di non lasciare ancora in abbandono il bene e di promuoverne il recupero.

✂ ⌋ Cfr. F.L. Cavallo, F. Visentin, “*The world’s most haunted island. Ghost narratives and practices around Poveglia, an abandoned island in the Venetian Lagoon*”, in “Shima”, 14, 2020, pp. 194-211, dove si richiama la puntata su Poveglia del programma statunitense “*Ghost Adventures*”.

✂ ✂ Per una ricostruzione storica fino all’Ottocento, v. A.A. Frari, *Cenni storici sull’isola di Poveglia e sulla sua importanza sotto l’aspetto sanitario*, Tipografia di Alvisopoli, Venezia 1837. In questo scritto si ricorda che l’isola fu occupata nel V secolo da popolazioni di Monselice e del Padovano; nel IX secolo, con l’arrivo dei

longobardi, fu abbandonata per sessant’anni e poi ripopolata dai fedeli del doge Pietro Tradonico, per concessione del successivo doge; nel X secolo vi si contavano circa ottocento abitazioni, vi erano vigne e saline e formava una comunità con propri organi di governo e giurisdizionali. Con la guerra di Chioggia, nel XIV secolo, i veneziani decisero di evacuare la popolazione a Venezia e di costruire sull’isola il forte a forma di ottagono, ad oggi esistente. Dopo questo momento non venne più ripopolata, e anche la sua estensione si ridimensionò notevolmente, probabilmente per cause naturali come terremoti, tempeste, e corrosione dovuta alle acque del mare. Nel XVIII secolo l’isola era abitata da otto persone, e gli unici fabbricati esistenti erano la chiesa e il campanile, la casa del cappellano, il fabbricato con portici per le carene, un’osteria e alcune piccole case di pescatori e ortolani ora non più esistenti. Grazie alla sua favorevole posizione vicino a Malamocco, la salubrità dell’aria e l’accessibilità data dal profondo canale antistante, fu di grande importanza sia per ragioni militari sia per il contenimento di contagi, e dal Settecento per questo contesa tra il magistrato di sanità e il governo militare, che la possedeva. Infatti, dopo una ventennale ricerca di una nuova sede per il lazzeretto, diversa rispetto a quella di Malamocco che si era rivelata poco salubre, nel 1782 il magistrato di sanità, presi in esame diversi progetti, riconobbe che “per la salvezza della materia di salute, e pel maggiore risparmio l’isola di Poveglia era preferibile a ogni altra” (ibidem, p. 15). Il Senato approvò questo progetto, superando l’obiezione del magistrato all’armar che ne avrebbe voluto mantenere la destinazione militare. L’isola venne, quindi, saltuariamente utilizzata come lazzeretto provvisorio, anche per legni e merci infette, ma non vennero destinati i fondi necessari per costruire strutture atte allo scopo fino a quanto nel 1814 fu ceduta al magistrato di sanità, che eresse diverse costruzioni. Per le vicende successive, v. G. Caniato, E. Turri, M. Zanetti, *La laguna di Venezia*, Cierre, Caselle di Sommacampagna 1995, pp. 431-432, in cui si riporta che l’isola mantenne le funzioni di stazione per la quarantena fino al secondo dopoguerra, quando gli edifici furono in parte adibiti a ospedale geriatrico, ma dal 1968 anche questo utilizzo venne dismesso.

✂ ⌋ Cfr. l’avviso dell’Agenzia del demanio n. 2150/2022 contenente la descrizione dell’isola, e l’analitica ricostruzione dello stato di fatto, con l’indicazione delle specie vegetali nell’istanza di concessione dell’associazione Poveglia per tutti (su cui *infra*).

✂ ⌋ Che a seguito dell’approvazione del piano di assetto del territorio nel 2014 è stato riconosciuto come piano degli interventi (delibera del consiglio comunale n. 98/2014).

✂ ✂ Ha riconosciuto la legittimità di questo provvedimento il T.A.R. Veneto con la sentenza n. 3183/2005, che respinse il ricorso presentato dalla società “Club Italia”, la quale a sua volta nel 1978 aveva presentato una domanda di concessione per realizzare sull’isola un centro velico, sportivo, alberghiero e turistico.

✂ ✂ L’istanza di concessione del 2015 dell’associazione Poveglia per tutti è consultabile al link: [https://issuu.com/povegliapertutti/docs/richiesta\\_concessione\\_web](https://issuu.com/povegliapertutti/docs/richiesta_concessione_web); Dossier, settembre 2015.

✂ ✂ Agenzia del demanio, *La valorizzazione dell’Isola di Poveglia a Venezia preserverà la fruizione pubblica*, comunicato stampa, 28 marzo 2018, consultabile al link: <https://www.agenziademanio.it/it/sala-stampa/notizie/anno-2018/dettaglio-notizia-2018/9127f2ce-3265-11e8-b3d0-005056ae4d6c>.