

## LA GOVERNANCE MULTILIVELLO PER IL RIPRISTINO DEGLI ECOSISTEMI URBANI

BEATRICE BALDINI\*

*Nel discorso intorno all'urgente sfida climatica un'attenzione crescente è riposta sulla modalità di pensare e progettare le città, non più concepite come semplici "spazi urbani", ma alla stregua di ecosistemi da ripristinare. In questa direzione si muovono le varie azioni intraprese a seguito dell'adozione del Green Deal, complessivamente volte a proteggere e restaurare l'intero spazio naturale europeo. Ciò a partire dalla Biodiversity Strategy fino alla recente proposta di una Nature Restoration Law. Partendo dall'esame di questi documenti, fino a calarsi a livello nazionale, il contributo cercherà di comprendere quale sia il ruolo svolto dalle città nella governance climatica europea.*

*In the discourse around the urgent climate challenge, increasing attention is placed on the way of thinking and designing the cities, which are no longer conceived as simple "urban spaces", but as ecosystems to be restored. This is the direction taken by the various actions taken following the adoption of the Green Deal, aimed at protecting and restoring the entire European natural space. This starts from the Biodiversity Strategy to the recent proposal of a Nature Restoration Law. Starting from the examination of these documents, up to the national level, the contribution will try to understand the role cities play in European climate governance.*

SOMMARIO: 1. Ripensare lo spazio urbano a partire dal verde. – 2. Tra forma e sostanza: il controverso ruolo delle città in Europa. – 3. Il rapporto bi-centrico nella *Nature Restoration Law*. – 4. Al di là dell'aspetto formale: il ruolo attivo delle città. – 5. Spunti conclusivi.

1. *Ripensare lo spazio urbano a partire dal verde.* – Nel discorso sulla lotta al cambiamento climatico, un riferimento sempre più incalzante riguarda l'esigenza di ripensare il modo di progettare lo spazio urbano<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lo hanno spiegato E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, XXXVI, 4, pp. 865-894, mettendo in luce come il discorso «sulla città quale soggetto storico» risale «al passaggio dal XX al XXI secolo». Negli ultimi anni si sono moltiplicati sia i fondi a supporto delle città, tra cui *Urban*

\* Dottoranda in diritto amministrativo presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Infatti, nonostante già la Dichiarazione di Stoccolma del 1972<sup>2</sup> abbia riconosciuto la necessità che «nella pianificazione edile e urbana» si tengano in considerazione e si evitino «gli effetti negativi sull'ambiente»<sup>3</sup>, i risultati raggiunti rimangono insoddisfacenti. L'area urbana continua a produrre il maggior quantitativo di emissioni di gas serra, nonché a essere una delle cause primarie dell'inquinamento globale<sup>4</sup>, esemplificando così la duplice dimensione del cambiamento climatico: al contempo globale e locale<sup>5</sup>.

In questo scenario, il legislatore europeo, grazie all'avvio del tortuoso processo di approvazione di un regolamento per il ripristino della natura (c.d. *Nature Restoration Law*)<sup>6</sup>, ha esternato la volontà di curare la questione urbana

---

*Innovative Action, InvestEuFund, Horizon2020, European Structural Investment Funds*, nonché progetti, come il *CityAdaptProject*, e missioni di promozione di modelli innovativi di città, come l'*EU Mission Climate Neutral Smart Cities*. In tema di *smart cities*, sempre più spesso menzionate nelle agende politiche regionali e locali, si v. *Le smart cities al tempo della resilienza*, a cura di G.F. Ferrari, Milano, 2022; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, 2019, XLVII, 2, pp. 445-481; G. PANATTONI, *Le Smart Connected Cities: i fattori di insicurezza e (s)fiducia dei cittadini*, in *Diritto Pubblico*, 2023, 2, pp. 622-659; S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *federalismi.it*, 2019, 10, pp. 2-24.

<sup>2</sup> In Europa la prima riflessione formale sulle città risale al 1994, ovvero alla *Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile*, preparatoria alla Comunicazione del 1997 *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, COM(1997) 197. Per una ricognizione degli interventi europei si v. *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, a cura di L. Grazi, Bologna, 2012.

<sup>3</sup> Così dispone la Dichiarazione di Stoccolma al punto 15, individuando «il ruolo e la responsabilità della pianificazione e progettazione urbana nella ricerca di un equilibrio sostenibile tra risorse e sviluppo, di fronte al rischio di un collasso planetario nel corso del XXI secolo». Ne spiega i riflessi F. ALBERTI, *Civic design per una nuova urbanità responsabile*, in *BDC*, 2020, 1, p. 28.

<sup>4</sup> Per un'illustrazione del ruolo delle città a livello europeo si rinvia allo studio condotto dal Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, *The role of cities in the institutional framework of the European Union. Study for the AFCCO COMMITTEE*, 2017. Oppure si v. A. PAPISCA, *International law and human rights as a legal basis for the international involvement of local governments*, in *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peacebuilding, and Post-Conflict Reconstruction*, a cura di A. Musch, L'Aia, 2008, pp. 34-35, il quale spiega che nel sistema europeo è conferita larga visibilità ai governi locali e regionali grazie all'attività svolta dal Comitato europeo delle regioni, dotato di poteri consultivi. A ciò si aggiungono i molteplici *networks* tra governi locali, sia formali che informali, sorti a partire dal 1980. Per citarne qualcuno, si pensi all'EUROCITIES, al CEMR e all'ICLEI. Per una ricognizione, anche sul piano storico, dell'emersione di tali reti transazionali si rinvia a H. SCHROEDER, H. BULKELEY, *Global cities and the governance of climate change: what is the role of law in cities?*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2009, XXXVI, 2, pp. 315-319. Con riguardo ai compiti di questi *networks*, essi, oltre a consentire alle città di influenzare il processo di *decision-making* relativo all'agenda urbana, permettono di plasmare «the content of the relevant European legal instruments, with the Commission asking for their feedback on the objectives and award criteria for its twinning grants». Lo scrive M. DE VISSER, *The future is urban: the progressive renaissance of the city in EU Law*, in *Journal of International and Comparative Law*, 2020, VII, p. 402, il quale peraltro illustra sei funzioni rivestite dalle città in Europa: esse servono a implementare il diritto, sono il luogo in cui si esprimono valori umani quali l'eguaglianza e l'inclusione, sono capofila nell'attività di *decision-making*, permettono di ridurre il divario tra attori pubblici e privati, svolgono funzione di *policy-developers* e, infine, consentono di portare gli interessi urbani nel processo decisionale europeo.

<sup>5</sup> J. GUPTA, K. VAN DER LEEUW, H. DE MOEL, *Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action*, in *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 2007, IV, pp. 139-148.

<sup>6</sup> La *Nature Restoration Law* ha ottenuto l'approvazione dal Parlamento europeo con 329 voti a favore, 275 contrari e 25 astensioni lo scorso febbraio. Per poter entrare in vigore, tuttavia, la legge deve ancora ottenere il supporto da almeno il 55% dei Paesi membri, cioè, essere approvata dal Consiglio dell'Unione europea. Il testo originale presentato dalla Commissione europea al

andando oltre ai tradizionali atti di natura *soft*<sup>7</sup>. Ciò avviene in continuità con il disegno complessivamente realizzato dal *Green Deal* nel 2019<sup>8</sup>, in base al quale solo passando per il recupero della «piena funzionalità dei diversi ecosistemi» è possibile il «ripristino dell'intero spazio naturale europeo»<sup>9</sup>, sì da (tentare di) raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050. Difatti, la proposta di regolamento considera le città alla stessa stregua degli altri ecosistemi da ripristinare<sup>10</sup>. Con riguardo ai mezzi da utilizzare a tal fine, la *Nature Restoration Law* è coerente alla *Biodiversity Strategy*<sup>11</sup>, in quanto fa leva sul progressivo aumento del verde urbano da parte degli Stati membri (art. 6). Le infrastrutture verdi e le soluzioni basate sulla natura divengono gli strumenti per «fornire servizi ecosistemici essenziali, tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali [...], il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell'acqua e dell'aria»<sup>12</sup>. In sostanza, la Commissione europea si fa portavoce dell'analisi scientifica che sottolinea il carattere multifunzionale del verde, il quale, se «oggetto di politiche pubbliche mirate»<sup>13</sup>, può garantire «benefici per il

---

Parlamento è COM(2022) 304. Il testo emendato si può trovare al link: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-g-2023-0277\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-g-2023-0277_EN.html), consultato il 7.6.2024.

<sup>7</sup> Per una ricognizione delle comunicazioni adottate dall'Unione in tema di città e ambiente si rinvia a F. LEONZIO, *Città e tutela dell'ambiente. Quale ruolo all'interno dell'Unione europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, XXV, 4, pp. 1065-1086. Egli rileva che i «plurimi documenti sul tema dello sviluppo urbano sostenibile e il contemporaneo finanziamento di progetti urbani innovativi è stato identificato come *acquis* urbano». Le ragioni dell'assunzione di strumenti giuridici non vincolanti sono spiegate da DE VISSER, *The future is urban*, cit., p. 405, facendo riferimento al fatto che l'Unione interviene con mere capacità di coordinamento e supporto, senza cioè essere dotata di competenza diretta. Questo non preclude alle città di essere delle «*regulatory partner*» dell'Unione, come del resto affermato anche da M. FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, Oxford, 2017, p. 59, laddove scrive che «*SNAs are no longer merely agents of their State but also of the international or transnational regulatory system*».

<sup>8</sup> COM(2019) 640.

<sup>9</sup> E. CHITI, *Chiaroscuro: la tutela degli ecosistemi nel contesto del Green Deal*, in *Diario di diritto pubblico*, 2024,

<https://www.diariodidirittopubblico.it/chiaroscuro-la-tutela-degli-ecosistemi-nel-contesto-del-green-deal/>, consultato il 2.6.2024, scrive che «il ripristino della natura è un obiettivo definito in termini generali. Ad esso si accompagnano, però, vari obiettivi specifici, relativi a singoli ecosistemi, quali quelli marini, forestali, agricoli e urbani. Il disegno generale e quello relativo ai singoli ecosistemi acquistano senso l'uno rispetto all'altro. Il recupero della piena funzionalità di specifici ecosistemi contribuisce al ripristino dell'intero spazio naturale europeo».

<sup>10</sup> Gli altri ecosistemi da ripristinare sono quello terrestre, costiero, marino e di acqua dolce. Tra gli studi condotti in materia di servizi ecosistemici si v. R. COSTANZA, R. D'ARGE, R. DE GROOT, S. FARBER, M. GRASSO, B. HANNON, K. LIMBURG, S. NAHEEM, R.V. O'NEILL, J. PARUELO, R.G. RASKIN, P. SUTTON, M. VAN DEN BELT, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Ecological Economics*, 1998, XXV, pp. 3-15. Gli Autori definiscono i beni e i servizi degli ecosistemi come «un flusso di materia, energia e informazioni dagli *stock* capitali naturali che produce benefici per l'uomo».

<sup>11</sup> Si tratta della Comunicazione COM(2020) 380. In dottrina, mette in risalto il rapporto di funzionalità del ripristino degli ecosistemi all'obiettivo di neutralità climatica E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal Europeo*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2022, IX, 2, pp. 468-477; Id., *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021, 3, pp. 130-148.

<sup>12</sup> COM(2022) 304, p. 25.

<sup>13</sup> Come rilevato dal rapporto pubblicato da ISPRA, n. 118/2010, di A. CHIESURA, *Verso una gestione ecosistemica delle aree verdi urbane e peri-urbane. Analisi e proposte*, p. IX.

benessere umano e per la biodiversità»<sup>14</sup>. In tal senso, il verde diviene la chiave per integrare in modo armonioso e sostenibile, pure in un'area fortemente antropizzata, le dimensioni economiche, sociali e ambientali<sup>15</sup>, facendo sì che un maggiore accento sia posto sulle ultime due<sup>16</sup>.

Sul piano giuridico, l'evoluzione tratteggiata è rilevante perché consente di riflettere sul ruolo delle città in Europa, nonché di far luce sui rapporti intercorrenti tra i differenti livelli spaziali: urbano, statale ed europeo. Pertanto, avendo riguardo all'obiettivo di promuovere la diffusione del verde urbano, il contributo si interroga sulle complesse caratteristiche della *governance* climatica, passando, in primo luogo, dall'analisi della regolazione sovranazionale prima citata e, poi, da quella nazionale e locale.

2. *Tra forma e sostanza: il controverso ruolo delle città in Europa.* – Prima di esaminare la norma specificatamente dedicata agli ecosistemi urbani, per comprendere i riflessi della *Nature Restoration Law* in punto di *governance*, è opportuno compiere una breve premessa sullo *status* delle autorità subnazionali in Europa. Esso è da sempre al centro del dibattito tra coloro che risaltano il dato formale, emergente dai Trattati europei, e coloro che esaltano il dato sostanziale, ovvero il ruolo attivamente svolto dalle città. Invero, malgrado il perdurante silenzio del diritto primario sui compiti e sul ruolo delle entità locali e regionali,

---

<sup>14</sup> Resolution 69, 2016 IUCN, World Conservation Congress, Hawaii, USA; in letteratura si rinvia a M. PINEDA-PINTO, N. FRANTZESKAKI, C.A. NYGAARD, *The potential of nature-based solutions to deliver ecologically just cities: Lessons for research and urban planning from a systematic literature review*, in *Ambio*, 2022, LI, pp. 168-182.

<sup>15</sup> Si tratta delle dimensioni tradizionalmente ricondotte allo sviluppo sostenibile (sul punto si rinvia a F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, pp. 13-42 e, per una ricostruzione storica del concetto, a J.A. DU PISANI, *Sustainable development – historical roots of the concept*, in *Environmental Sciences*, 2006, III, pp. 83-96). Com'è stato più autorevolmente affermato in dottrina, la formula "sviluppo sostenibile" non esaurisce il modo in cui può essere inteso il concetto di sostenibilità; lo sviluppo sostenibile sottende la ricerca di un compromesso tra esigenze di crescita economica e di conservazione dello stato naturale per un periodo di tempo indefinito, la sostenibilità è invece «capace di assumere contenuti diversi in relazione a politiche e obiettivi differenti» (CHIFI, *Verso una sostenibilità plurale?*, cit., p. 146). In particolare, l'ultimo Autore menzionato ha messo in luce come, soprattutto a partire dalla *Biodiversity Strategy*, si assiste a una declinazione del concetto in termini di «sostenibilità degli ecosistemi».

<sup>16</sup> CHIESURA, *Verso una gestione ecosistemica*, cit., pp. 15 ss. vengono analizzate le funzioni del verde urbano avendo riguardo alla dimensione ambientale, sociale ed economica, nonché riportando gli studi condotti in materia dalla letteratura scientifica. In particolare, il verde ha una funzione ecologico-ambientale in quanto favorisce la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, riduce le isole di calore, protegge la biodiversità, regola il microclima. Esso possiede, altresì, funzioni igienico-sanitarie, sociali e ricreative, protettive, culturali e didattiche. I benefici che lo stesso apporta alla salute (anche psicologica) si riflettono sul piano economico. Peraltro, i risvolti economici si notano per l'incremento del turismo, per la riduzione di esternalità negative, per la riqualificazione edilizia e del mercato immobiliare. Tuttavia, i profili economici vengono considerati di riflesso, cioè come effetti mediati delle politiche sul verde. L'analisi mostra, infatti, che è essenziale garantire – tramite il verde – una sostenibilità forte, cioè mantenere «una quantità minima di componenti e processi naturali». La triplice funzione del verde si scorge nel progetto URGE (*Urban Green Environment – Development of Urban Green Space to improve the Quality of Life in Cities and Urban Regions*), finanziato dalla Commissione europea, che ha promosso l'elaborazione non solo di criteri sociali, ecologici e gestionali per lo sviluppo del verde, ma anche economici.

queste ultime hanno esteso il loro campo d'intervento, sotto molteplici versanti, sia a livello europeo che internazionale<sup>17</sup>.

Fermandosi al dato strettamente formale, le tracce lasciate dalle autorità subnazionali nel diritto primario hanno iniziato a comparire solo in modo graduale e, comunque, non in misura significativa. Dopo una prima fase in cui la politica regionale europea era incentrata «nella riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni»<sup>18</sup>, il Trattato di Maastricht ha istituito il Comitato europeo delle regioni per dotare le autonomie territoriali di un organo – titolare di poteri consultivi – rappresentativo dei loro interessi dinanzi alle istituzioni europee<sup>19</sup>. Il passo più importante è stato poi impresso a Lisbona nel 2007, quando il Trattato sull'Unione Europea è stato arricchito sotto due versanti: da un lato, è stata riconosciuta la presenza del «sistema delle autonomie locali e regionali» nella struttura fondamentale degli Stati membri, (art. 4, par. 2); dall'altro, è stato rafforzato il principio di sussidiarietà verticale affiancando, anche in questo caso, il livello regionale e locale a quello centrale (art. 5, par. 3).

Tuttavia, nonostante tali disposizioni sembrino aprire il diritto europeo alle articolazioni territoriali, le stesse non definiscono le funzioni conferite alle

---

<sup>17</sup> La letteratura è densa di opere che segnalano la rilevanza delle città a livello internazionale acquisita con il superamento di una fase in cui erano del tutto ignorate. Si possono, a titolo esemplificativo, richiamare J.E. NIJMAN, *Renaissance of the city as Global Actor. The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors*, in *The transformation of foreign policy: drawing and managing boundaries from antiquity to the present*, a cura di G. Hellmann, A. Fahrmeir, M. Vec, Oxford, 2016, pp. 209-241, dove viene illustrato che la globalizzazione, l'urbanizzazione e il decentramento territoriale hanno trasformato il modo in cui gli Stati e le città dialogano. Questi fenomeni hanno infatti condotto le città a insegnare agli Stati come agire a livello globale, nonché implicato l'instaurazione di un rapporto immediato tra di esse e le istituzioni internazionali. Sul punto si veda J. KLABBERS, *Inter-legality, cities, and the changing nature of authority*, in *Research Handbook on International Law and Cities*, a cura di H.P. Aust e J.E. Nijman, Cheltenham, 2021, pp. 419-429, dove viene concluso che «after all, it is clear that cities exercise authority, and, in a legal universe increasingly characterized by overlapping legal spaces and the absence of both spatial and temporal hierarchy». Nel medesimo volume, H.P. AUST, *The Emerging role of cities in international law – introductory remarks on practice, scholarship and the Handbook*, pp. 1-15, porta una serie di evidenze sul ruolo attivo rivestito dalle città nello spazio globale. Dopo una lunga fase «statocentrica», nel 1992 vi è stata un'importante svolta con la Dichiarazione di Rio De Janeiro, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo. Essa ha favorito l'introduzione della *Local Agenda 2021*, ma anche la creazione di reti come il C40 – *Climate Leadership Group*. Un ulteriore momento significativo è stato il 2006 con i tre scritti di David Barron. Questi hanno dato avvio alla riflessione sull'attivismo delle città nella partecipazione a *forum* e a programmi come l'UN-Habitat. A partire da tali scritti, la letteratura si è interrogata sulla possibilità di non considerare più le città come mere sub-unità amministrative degli stati.

Il cambiamento climatico è uno dei tanti ambiti in cui si scorge l'influenza reciproca tra sfera globale e locale. Per esempio, PAPISCA, *International law and human rights*, cit., pp. 27-44, approfondisce il ruolo delle città per la protezione dei diritti umani. Partendo da tale tema e interrogandosi sullo *status* dei governi locali nella *global governance*, l'Autore individua tre forme di intervento delle città funzionali ad attuare l'art. 28 della Dichiarazione delle Nazioni Unite e a conferire effettività al diritto internazionale. Queste tre linee di intervento sono: la partecipazione a programmi o organizzazioni internazionali, il coinvolgimento nel processo di *decision-making* e la gestione autonoma di programmi tramite strutture associative e accordi tra città.

<sup>18</sup> V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazione In Cammino*, 2012, p. 6, <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2012/05/15/le-autonomie-locali-una-questione-europea/>, consultato il 7.6.2024.

<sup>19</sup> La base legale del Comitato europeo delle regioni consiste nell'art. 13, par. 4, TUE e negli artt. 300, 305, 306 e 307 del TFUE.

autorità subnazionali. In dottrina è stato messo in luce, infatti, che l'art. 4 del TUE si limita a riconoscere l'identità sovrana degli Stati membri, lasciando che il sistema delle autonomie locali meriti di essere richiamato solo in quanto parte integrante del singolo Stato<sup>20</sup>. Analogamente, il principio di sussidiarietà verticale rimette alle Nazioni, qualora l'intervento dell'Unione in materie di competenza concorrente non si rivelasse adeguato, la scelta in ordine all'attribuzione decentrata delle competenze regolatorie. In entrambi i casi, il legislatore europeo si rivolge agli Stati istaurandovi un rapporto di natura bilaterale, mentre lascia «la morfologia giuridica delle autonomie territoriali» priva di una rilevanza esterna ai confini nazionali<sup>21</sup>.

Queste norme hanno rappresentato un appiglio per sostenere la tesi secondo cui gli enti subnazionali rimangono estranei o, come affermato dalla letteratura straniera, “outsider” al diritto europeo: gli Stati membri sono gli unici organi dotati di identità sovrana che conferiscono autorità all'Unione, per questo possiedono uno *status* grazie al quale svolgere un ruolo attivo nello spazio comunitario. Il diritto europeo, in tal senso, rimarrebbe indifferente alla ripartizione delle competenze effettuata da ciascun Paese, ripartizione che, dunque, mantiene una rilevanza meramente domestica<sup>22</sup>.

Dall'approccio formalistico si distanzia quello funzionale, basato sull'incontestabile crescente importanza assunta dalle autorità locali, prime fra tutte le città, sotto vari punti di vista e grazie a diversi canali, nella fase conclusiva del XX secolo. Basti pensare che, già nel 1989, la Corte di giustizia dell'UE, nel

---

<sup>20</sup> A tal proposito, FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, cit., p. 11 e p. 101, nell'approfondire le interpretazioni compiute degli artt. 4 e 5 del TUE, segnala la dottrina che ha rilevato come dette norme attribuiscono solo in apparenza uno *status* alle autorità subnazionali, le quali – quantomeno sul piano letterale – sono di fatto considerate alla stregua di una caratteristica costituzionale degli Stati membri, a cui ne è demandata la disciplina. Inoltre, nonostante parte della dottrina sostenga che la modifica dell'art. 5, par. 3, TUE, effettuata dal Trattato di Lisbona, abbia condotto al riconoscimento di una *governance* multilivello, il dato letterale della citata norma orienta verso una diversa conclusione. In particolare, l'art. 5 «*is not designed to orchestrate the collaboration between various actors in multi-level Europe but rather to designate which actor, to the exclusion of others, has regulatory competence. When making that assessment no formal attention is given to SNAs as sites of regulatory authority*».

<sup>21</sup> L'espressione è di ANTONELLI, *Le autonomie locali*, cit., pp. 8 ss., il quale ritiene che già a partire dal Trattato di Maastricht vi sia stata un'inversione di rotta rispetto «all'approccio di tipo “statalista”, incentrato sull'intangibilità della sovranità statale e sull'indifferenza delle medesime istituzioni europee della morfologia giuridica delle autonomie territoriali».

<sup>22</sup> Nell'«*outsider narrative*», contrapposta alla c.d. «*insider narrative*», le autorità subnazionali non trovano spazio nella struttura “costituzionale” europea: solo l'Unione e gli Stati membri sono dotati di poteri regolatori. Ciò poiché il diritto primario europeo riconosce una serie di diritti e di poteri unicamente a essi, da sempre visti come i “*masters*” dei Trattati. Per esempio, viene annoverato il diritto di agire dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE, oppure l'insieme di poteri di cooperazione riconosciuti da varie disposizioni dei Trattati (si pensi agli artt. 326 e 328 TFUE). Al contempo, gli Stati sono destinatari di obblighi, la cui violazione è fonte di responsabilità e motivo di avvio della procedura di infrazione *ex art. 260 TFUE*. Quanto ai sostenitori della tesi contrapposta – senza alcuna pretesa di esaustività – si può dire che fanno leva sulle molteplici funzioni svolte dalle autorità subnazionali per la definizione e l'attuazione degli obiettivi europei. Per dimostrarne la rilevanza, costoro illustrano una serie di casi concreti nei quali è spesso assente l'intermediazione degli Stati membri. A tal riguardo si rinvia a FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, cit., pp. 61-101 e pp. 110-190.

caso *Fratelli Costanzo v. Comune di Milano* (C-103/88)<sup>23</sup>, ne ha ribadito la funzione di implementazione del diritto europeo, demandando anche a esse l'attuazione degli obblighi comunitari. Si aggiunga che, gradualmente, dette autorità hanno mostrato di agire come soggetti interni alla regolazione europea influenzando il processo di *policy* e *decision making*, soprattutto grazie alla partecipazione alle molteplici reti formali e informali emerse nel corso del tempo. Tali strutture reticolari<sup>24</sup>, proliferando tanto nello spazio comunitario quanto internazionale, hanno rappresentato un canale per veicolare gli interessi urbani a livello sovranazionale, nonché per ridurre il divario tra istanze cittadine e autorità pubbliche<sup>25</sup>.

La sostanziale estensione dell'intervento locale è poi approdata in testi normativi quali il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (all'interno delle «disposizioni dedicate a politiche settoriali»<sup>26</sup>) e il Libro Bianco sulla *Governance* europea del 2001. Quest'ultimo, per esempio, nel tentativo di delineare un modello decisionale basato su di un sistema circolare e non verticistico<sup>27</sup>, in cui sia favorita la partecipazione della società civile, fa leva sul coinvolgimento di tutti i livelli di governo.

Con riguardo specifico alle aree urbane, in ragione dell'assenza di attribuzioni in materia in capo all'Unione<sup>28</sup>, occorrerà attendere il 2016 per l'introduzione di un'agenda (dunque uno strumento di natura *soft*) a esse dedicata. Essa rispecchia il progressivo affermarsi dell'«*Urban age*»<sup>29</sup> e spinge ulteriormente verso la tessitura di una *governance* multilivello dove a dialogare non siano più –

<sup>23</sup> Nel caso citato, la Corte ha sostenuto che il diritto europeo, qualora entri in contrasto con quello nazionale, si applica a «*all organs of the administration, including decentralized authorities such as municipalities*». Pertanto, per garantire l'effetto utile dello stesso, a prescindere dallo *status* riconosciuto alle municipalità, «*cities must ascertain whether national legislation is incompatible with Union law*». Lo scrive DE VISSER, *The future is urban*, cit., p. 397.

<sup>24</sup> E. CHITI, *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies*, in *European Law Journal*, 2004, X, 4, p. 426, richiama degli studi sul fenomeno delle reti, definite come «*a set of relatively stable relationships that are non-hierarchical and interdependent in nature, between a variety of corporate actors*». Per ulteriori approfondimenti bibliografici in materia si rinvia alla nota n. 4.

<sup>25</sup> DE VISSER, *The future is urban*, cit., pp. 396-404; FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, cit., pp. 10-27 e, con specifico riferimento alla questione ambientale, M. FINCK, *Above and Below the Surface: The Status of Sub-National Authorities in EU Climate Change Regulation*, in *Journal of Environmental Law*, 2014, XXVI, pp. 443-472.

<sup>26</sup> ANTONELLI, *Le autonomie locali*, cit., p. 12, richiama, con riguardo agli enti locali, gli «artt. 123, 124 125 TFUE in materia di politica economica, [l'] art. 170 TFUE in tema di reti transeuropee, [l'] art. 196 TFUE in materia di protezione civile». Con riguardo agli enti regionali richiama l'«art. 13 TFUE in relazione al patrimonio regionale, [l'] art. 96 TFUE in materia di trasporti, [l'] art. 167 TFUE in materia di cultura, [l'] art. 191 TFUE in materia di ambiente».

<sup>27</sup> M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in *Astrid Rassegna*, 2009, XCV, 12, p. 10; ANTONELLI, *Le autonomie locali*, cit., p. 10; D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, XXXII, 2, pp. 305 ss.

<sup>28</sup> L'assenza di attribuzioni in materia urbana ha portato l'Unione Europea a intervenire «con strumenti di *soft law* o con strumenti normativi tradizionali formalmente riferiti ad altri ambiti ma con conseguenze indirette notevoli sullo sviluppo urbano». Così scrive C. PINELLI, *Città oltre lo Stato?*, in *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, a cura di G. Allegri, L. Frosina, A. Guerra, A. Longo, Roma, 2023, pp. 47-48.

<sup>29</sup> E. GLAESER, *Il trionfo delle città*, Milano, 2011, *passim*.

secondo una logica bi-centrica – esclusivamente gli Stati e l’Unione, bensì anche le città e gli altri *stakeholders*<sup>30</sup>.

Si tratta di un assetto – caratterizzato da policentrismo e porosità del diritto<sup>31</sup>– destinato a emergere con chiarezza quando si affrontano le questioni ambientali. In tali questioni si è, infatti, parlato di “problemi globali” per la forza con cui la necessità di fissare obiettivi comuni a livello sovranazionale interagisce con quella di sperimentare, a livello decentrato, soluzioni per la mitigazione e l’adattamento al cambiamento climatico<sup>32</sup>. L’area urbana subisce un largo quantitativo degli effetti dell’inquinamento e, nel cercare di porvi rimedio, si colloca in prima linea l’elaborazione di piani, strategie, regolamenti, nonché di una serie di buone pratiche, da un lato, attente ai bisogni prioritari della comunità di riferimento, dall’altro, idonee a influenzare positivamente la regolazione di matrice europea<sup>33</sup>. Allo stesso tempo, interventi isolati delle città si rivelerebbero inadeguati ad affrontare un problema, come il cambiamento climatico, presente in tutte le parti del globo. Da qui l’esigenza di un loro coordinamento tramite *targets*, *standards* e progetti di matrice quantomeno europea. In questi termini, gli obiettivi sovranazionali richiedono l’elaborazione e l’attuazione di politiche a livello locale e danno vita a un «approccio globale basato sul territorio»<sup>34</sup>. In definitiva, partendo dai bisogni e dalle vulnerabilità della realtà cittadina, le azioni locali contribuiscono alle finalità di «fenomeni che superano i confini nazionali» e che sono in grado di «deteritorializzarsi» fino a raggiungere «l’arena mondiale»<sup>35</sup>.

3. *Il rapporto bi-centrico nella Nature Restoration Law.* – Il percorso avviato dal *Green Deal* segue questa linea di sviluppo, poiché, pur menzionando poche volte le aree urbane, ha favorito la proliferazione di fondi di investimento europei, nonché iniziative di natura *soft* che vedono il coinvolgimento diretto delle

---

<sup>30</sup> Si tratta dell’*Urban Agenda* elaborata con il Patto di Amsterdam. Per maggiori dettagli si rinvia al sito istituzionale <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu>, consultato il 5.6.2024. Nel 2018 è stata peraltro adottata una risoluzione dal Parlamento europeo intitolata *Role of cities in the institutional framework of the Union*, P8 TA (2018) 0273, che riconosce il ruolo pilota di regioni e città nello sviluppo delle strategie europee, in quanto molte questioni di portata globale sono originate e risolte a livello locale. Ciò, secondo la risoluzione, contribuisce a rinforzare «*the multi-level governance system of the Union*».

<sup>31</sup> Il policentrismo indica il fenomeno in base al quale i vari attori, compresi quelli locali, dialogano sia verticalmente che orizzontalmente instaurando rapporti reciproci. Il termine porosità allude all’interazione tra le norme create ai diversi livelli della *governance*, nonché all’influenza che ciascun livello esercita sugli altri nell’attività di *law-making*. Lo spiega nel dettaglio FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, cit., pp. 17 ss.

<sup>32</sup> GUPTA, VAN DER LEEUW, DE MOEL, *Climate change: a ‘glocal’ problem requiring ‘glocal’ action*, cit., pp. 139-148.

<sup>33</sup> Per prendere visione di buone pratiche elaborate a livello urbano si rinvia alla Piattaforma Nazionale Adattamento al Cambiamento Climatico di ISPRA (<https://climadat.isprambiente.it/>), nonché alla banca dati GELSO (<https://gelso.sinanet.isprambiente.it/>), data ultima consultazione 5.6.2024.

<sup>34</sup> D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024, p. 178.

<sup>35</sup> Ivi, p. 167.

autorità locali<sup>36</sup>. Peraltro, puntando sulla transizione verde delle città<sup>37</sup>, la Commissione sembra voler compiere un passo importante in uno scenario in cui le aree urbane sono le perduranti assenti della normativa di portata vincolante: ha dedicato una specifica disposizione, all'interno della proposta di Regolamento sul ripristino della natura, agli ecosistemi urbani. La legge – che una volta entrata in vigore sarà direttamente applicabile dagli Stati membri – riveste quindi una rilevanza simbolica, in quanto supera il silenzio mantenuto dal diritto cogente sulle città, ancorché non le consideri in quanto tali, bensì alla stregua degli altri ecosistemi da ripristinare. In aggiunta, ciò potrebbe servire a cristallizzare il ruolo dei governi locali sul piano formale oltre che su quello sostanziale.

Per comprendere, però, il vero angolo di visuale della *Nature Restoration Law*, occorre esaminarne combinatamente una serie di norme, ovvero gli artt. 6, 11, 17 e 18; il primo articolo riguarda gli ecosistemi urbani, mentre i successivi concernono le azioni richieste dall'Unione per proteggerli.

La versione originale dell'art. 6 prevedeva l'obbligo, in capo agli Stati membri e con un raggio d'azione parametrato al 2030, di garantire l'assenza di perdita netta di spazi verdi urbani o di copertura arborea rispetto al 2021. Inoltre, stabiliva che, entro il 2040, gli Stati membri si sarebbero dovuti adoperare per aumentare la superficie totale nazionale di spazi verdi urbani del 3% rispetto al 2021 e di almeno il 5% entro il 2050. Infine, sempre entro quest'ultimo anno, avrebbe dovuto essere assicurata una copertura di verde minima del 10% in città, paesi e periferie. A seguito degli emendamenti compiuti nel 2023 dal Parlamento europeo, la portata dei citati obblighi è stata notevolmente ridimensionata. Infatti, è genericamente richiesto di realizzare – avendo riguardo agli ecosistemi urbani presenti nella totalità del territorio nazionale – un progressivo aumento degli spazi verdi urbani e della copertura arborea, nonché di evitare una riduzione dell'estensione di detti spazi a partire dalla data di entrata in vigore della legge. Per realizzare tali obiettivi, gli Stati membri dovranno compiere un'attività di mappatura degli ecosistemi urbani presenti in tutte le loro città, paesi e periferie, strumentale all'elaborazione di un Piano nazionale di ripristino della natura (art. 11, par. 2, lett. b). Dopodiché, gli stessi dovranno monitorare, almeno ogni tre anni e utilizzando un adeguato *set* di indicatori (art. 17, par. 5), la complessiva area degli spazi verdi urbani e di copertura arborea presente negli ecosistemi urbani. La

---

<sup>36</sup> A tal proposito, BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., pp. 123 ss. mette in luce il carattere “glocale” del *Green Deal* riportando alcune iniziative che hanno demandato ai governi locali l'attuazione di obiettivi e programmi sovranazionali.

<sup>37</sup> Di recente LEONZIO, *Città e tutela dell'ambiente*, cit., pp. 1075-1078, ha illustrato vari progetti finanziati dall'UE a seguito dell'adozione del *Green Deal*. Parallela alla transizione ecologica delle città è quella digitale, promossa con vari strumenti. Per esempio, si pensi all'Opinione del Comitato europeo delle regioni *Smart cities: new challenges for a just transition toward climate neutrality – how to implement the SDGs in real life?*, 2020/C39/17, oppure alla Comunicazione *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2021) 82.

procedura si conclude richiedendo, ogni tre anni, il compimento di un'attività di *report* alla Commissione<sup>38</sup>, la prima delle quali deve essere effettuata entro il 2028.

Fermandosi a queste disposizioni, il ruolo politico-istituzionale delle città nella *governance* climatica rimane nascosto<sup>39</sup>. Esse sembrano semmai essere relegate all'oggetto dell'azione statale. Da un lato, l'Unione richiede, infatti, ai soli Paesi membri l'adempimento agli obblighi di cui all'art. 6 tramite l'imposizione di un'attività di pianificazione, di monitoraggio e di *report* dei risultati. Dall'altro lato, gli Stati sono chiamati a identificare gli ecosistemi urbani all'interno delle città, dei paesi e delle periferie. Le aree urbane non vengono considerate in quanto istituzioni, ma per il patrimonio naturale che possiedono. Peraltro, non è chiaro se i confini dell'ecosistema urbano coincidano con l'intera estensione spaziale delle città, o se, parlando di ecosistema, l'Unione si riferisca unicamente alle porzioni del terreno cittadino dotate di soluzioni naturali. Qualora si optasse per questa seconda soluzione, verrebbe risaltata la tipologia di servizio erogato, facendo sì che il concetto di ecosistema serva a comprendere in un'unica categoria una pluralità di soluzioni basate sul verde e messe a disposizione dall'amministrazione alla cittadinanza. Al contrario, qualora l'intera città venisse concepita come ecosistema, emergerebbe il tentativo di rafforzamento della visione relazionale tra uomo e biodiversità. In questo senso, la legge si servirebbe del verde per far risaltare, secondo un approccio ecosistemico, «le interdipendenze tra il sistema naturale e il sistema umano» presenti anche in un contesto «altamente antropizzato» come la città<sup>40</sup>. Ciò potrebbe essere visto come il segnale di un'integrazione maggiore tra la dimensione sociale e quella naturale, con un *focus* sui valori ambientali ed ecologici.

---

<sup>38</sup> Questo modello procedurale ricalca quanto previsto dal Regolamento UE n. 1119/2021 in relazione alla *governance* sull'energia. Come spiegato nel dettaglio da BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., p. 132 ss., la normativa richiede agli Stati membri l'adozione di Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC) e rimette alla Commissione «un potere di valutazione periodica». Sulla *governance* in materia di energia si rinvia anche a L. AMMANNATI, *La transizione energetica nell'Unione Europea. Il nuovo modello di governance*, in *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, a cura di G. De Maio, Napoli, 2019, pp. 11 ss.

<sup>39</sup> Si consideri che, come approfondito da G. ALLEGRI, *La città come istituzione entro e oltre lo Stato. Una prefazione tra tradizioni costituzionali e innovazioni tecno-sociali*, in *La città come istituzione*, cit., pp. 9 ss., la riflessione giuspubblicistica sul ruolo politico-istituzionale delle città è cresciuta nel corso dell'ultimo trentennio. È un ripensamento che parte dell'idea di un diritto delle città, dove queste ultime sono «intese come soggetto istituzionale di mediazioni e trasformazioni urbane, spazio di autogoverno locale e di promozione sociale, nell'evoluzione degli Stati costituzionali, tra dimensione sovra-statale, processi federali e neo-municipalismo, in quella “pluralità di ordini” reticolari e di “istituzioni multiple” [...]».

<sup>40</sup> Lo si trova scritto nel rapporto ISPRA, n. 118/2010, CHIESURA, *Verso una gestione ecosistemica*, cit., p. 36. Riferendosi al concetto di ecosistema, si assume un approccio ecologico, promotore di un'integrazione olistica volta a «rimuovere le barriere tra l'economia umana, le aspirazioni sociali e l'ambiente naturale, [mantenendo] le strutture naturali e le funzioni dell'ecosistema». F. APPIOTTI, I. BIANCHI, M. DALLA FONTANA, G. LUCERTINI, F. MAGNI, D. MARANGO, *Pianificazione e cambiamento climatico: concetti e approcci*, in *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU*, a cura di F. Musco, M. Di Venosa, Roma-Milano, 2015, p. 581.

Sul piano nazionale, inoltre, la norma in commento può servire a estendere a favore delle città una serie di obblighi previsti nella normativa primaria<sup>41</sup> e nel novellato art. 9 della Costituzione a favore degli ecosistemi genericamente intesi<sup>42</sup>.

Al di là di queste possibili linee interpretative, è chiaro che, assumendo gli ecosistemi quali oggetto dell'azione pubblica, l'Unione rimetta l'intera sequenza degli adempimenti agli Stati membri, senza compiere alcun riferimento alle loro articolazioni territoriali. Emerge, cioè, la visione bi-centrica dei rapporti tra Unione e Stati membri propria dell'*outsider narrative*.

Un parziale allontanamento da tale logica si scorge nell'art. 12, par. 2, lett. n, il quale richiede agli Stati di includere le informazioni attinenti ai bisogni delle comunità locali nella fase di elaborazione della sintesi del processo di preparazione del Piano di ripristino.

Un'apertura ancor maggiore al ruolo potenzialmente attivo delle autorità subnazionali si evince, invece, nel punto della Proposta dedicato ai risultati attesi. Qui viene chiarito che la legge avrà un forte impatto su ogni livello territoriale e che, per questo, ciascuna autorità pubblica dovrà contribuire nell'attività di monitoraggio e di mappatura dei servizi ecosistemici erogati, nonché nell'attività di pianificazione e finanziamento dei Piani. Dal combinato disposto dell'art. 12 e tale ultima considerazione emerge il primo segnale di un possibile coinvolgimento delle autorità locali e, dunque, anche delle città, tanto nella fase a monte di definizione del Piano, quanto nella fase a valle di una sua implementazione. Tale segnale si evince con più nitore esaminando ulteriori documenti volti a promuovere la transizione verde, nonché accennando all'esperienza italiana in materia.

4. *Al di là dell'aspetto formale: il ruolo attivo delle città.* – Il primo documento utile per scorgere il coinvolgimento attivo delle città nell'implementazione e regolazione degli obiettivi comunitari è rappresentato dalla Strategia sulla Biodiversità. Essa, rappresentando una tappa fondamentale

<sup>41</sup> M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa "resilienza"? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2023, 1, pp. 26-27, richiama la l. 394/1991, il d.lgs. 152/2006, il d.lgs. 34/2018 oltre che, per esempio, la l.r. Puglia n. 67/2018, che, «introducendo il comma 2-bis nell'art. 1 della l.r. 12 aprile 2001, n. 11, stabilisce che «la Regione, nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'ambito della programmazione territoriale, socio-economica e ambientale finalizzata al perseguimento dello sviluppo sostenibile, garantisce che le decisioni amministrative, anche quelle istruttorie o endoprocedimentali, relative ai progetti e agli interventi che soggiacciono alle disposizioni recate dalla parte II del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), siano assunte nel rispetto delle esigenze di salvaguardia e di tutela [...] della resilienza degli ecosistemi incisi».

<sup>42</sup> La dottrina nazionale ha copiosamente trattato della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 della Cost. operata con l. cost. 1/2022. Si vedano R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, XXI, 1, pp. 7-26; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022, <https://www.apertacontrada.it/2022/02/28/la-riforma-bilancio-dellart-9-cost-e-la-riforma-programma-dellart-41-cost-nella-legge-costituzionale-n-1-2022-suggestioni-a-prima-lettura/>, consultato il 7.6.2024; D. AMIRANTE, *La "reformette" dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, XXIV, 2, pp. 5-14; oppure si veda il numero 2022, XLIII, 4, *Ambiente e Costituzione*, di *Istituzioni del Federalismo*.

nel percorso di ripristino della natura, prevede una specifica azione dedicata alle zone urbane e peri-urbane, coerente alla volontà europea di promuovere la transizione verde delle città<sup>43</sup>. In particolare, tale azione si rivolge immediatamente alle “*towns and cities*” con almeno 20.000 abitanti<sup>44</sup>, richiedendo a esse di sviluppare degli *Urban Greening Plans* entro il 2030. A questo fine, la Commissione ha elaborato una bozza di linee guida per la fase di preparazione, azione e successiva attuazione dei piani di cui le città dovranno dotarsi<sup>45</sup>. Esse spronano l'utilizzo di un modello di co-creazione che favorisca la «collaborazione fra pubbliche amministrazioni e cittadinanza»<sup>46</sup>.

Allontanandosi dalla *Nature Restoration Law*, la Strategia si rapporta direttamente con le città, incentivandole all'adozione di strumenti urbanistici specifici. Questi ultimi consistono in piani di natura volontaria e dal contenuto ampiamente discrezionale, elaborati garantendo il coinvolgimento della società civile. Ciò vale a confermare che, per l'esecuzione degli obiettivi fissati dal legislatore europeo e per la regolazione della materia ambientale, sia essenziale un percorso che combini l'approccio *bottom up* con quello *top-down*<sup>47</sup>. Invero, alle linee guida della Commissione si affianca la regolazione creativa di matrice urbana, frutto «della relazione fiduciaria» tra l'amministrazione pubblica locale e «la capacità delle comunità sociali di dare soddisfazione ai bisogni» emergenti<sup>48</sup>. In sostanza, quali portavoce di realtà complesse, dove interagiscono conflittualmente molteplici interessi, le città – anche grazie al «coinvolgimento dei cittadini attivi»<sup>49</sup> – adeguano gli obiettivi europei alle specificità delle istanze locali<sup>50</sup>.

---

<sup>43</sup> In quanto promuove «ecosistemi integri, infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura dovrebbe essere sistematicamente integrata nella pianificazione urbana, [...], così come nella progettazione degli edifici e delle loro pertinenze». COM(2020) 380, p. 14.

<sup>44</sup> L'espressione “*town*” è diversa da quella di “*city*”, la cui definizione è stata elaborata dall'Unione Europea partendo dal concetto di “*functional urban area*”. In particolare, i criteri indicati dall'OECD fanno leva sulla densità della popolazione con l'obiettivo di evitare di incorrere negli eterogenei criteri di matrice amministrativa impiegati dai vari Stati membri. Una città, considerata dal punto di vista funzionale, richiede che almeno il 50% della sua popolazione viva in un centro urbano, composto da almeno 50.000 abitanti. La “*town*” richiede, invece, un quantitativo di popolazione inferiore al 50%. Maggiori dettagli si riscontrano nello scritto di L. DIJKSTRA, H. POELMAN, P. VENERI, *The EU-OECD Definition of a functional urban area, OECD Regional Development Working Papers*, n. 11/2019.

<sup>45</sup> Commissione europea, *Urban Nature Plan Guidance*, draft.

<sup>46</sup> Come rilevato in materia di consumo del suolo da L. RICCI, *La triade “rigenerazione, ambiente e consumo” nel “modello circolare”*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2023, 2, p. 10.

<sup>47</sup> F. MAGNI, F. MUSCO, *Verso una città climate proof: strumenti e politiche innovative per il governo del territorio in uno scenario di cambiamento climatico*, in *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del Paese*, Roma-Milano, 2017, p. 772, dove viene messo in luce come sia «impossibile immaginare lo sviluppo di una strategia di successo senza la corretta integrazione e l'idoneo bilanciamento di entrambi [gli approcci]. Non si tratta di un controsenso perché l'agire di un processo “dal basso” ha spesso bisogno di avere un *frame* di riferimento proveniente da un livello di governo superiore che lo promuove».

<sup>48</sup> Secondo quanto affermato da ALLEGRI, *La città come istituzione entro e oltre lo Stato. Una prefazione tra tradizioni costituzionali e innovazioni tecno-sociali*, cit., p. 17.

<sup>49</sup> P. PIRAS, *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2023, 2, p. 144.

<sup>50</sup> In tal modo, esse divengono interlocutori indispensabili dell'Unione per il conseguimento dei suoi obiettivi, come peraltro emerge dall'analisi compiuta, a partire dalla sentenza del 2018 n. 339 del

A questo dialogo verticale tra città e autorità sovranazionali si aggiunge il rapporto orizzontale, favorito dalla Commissione avviando l'iniziativa *Green City Accord*<sup>51</sup>. Essa incentiva i sindaci delle città aderenti al progetto a diffondere buone pratiche in cinque diverse aree di intervento<sup>52</sup>. L'adesione all'accordo è di carattere volontario, ma una volta effettuata scatta l'obbligo per i firmatari di rispettare una serie di indicatori nell'attività di monitoraggio dei risultati progressivamente raggiunti<sup>53</sup>. Le città si assumono, inoltre, l'impegno di elaborare dei *report*, tanto nella fase di avvio del progetto che durante il suo svolgimento. D'altra parte, il soddisfacimento dei requisiti tecnici è incentivato dall'Unione Europea riconoscendo ai governi locali il titolo per ottenere «un finanziamento per la realizzazione delle attività relative al *Green Deal*»<sup>54</sup>.

Gli esempi prospettati danno vita a una «struttura a-gerarchica, [informale] e fatta di collegamenti [sia verticali che] orizzontali», di cui la Commissione si serve per svolgere un'attività di «coordinamento e indirizzo» nei confronti degli enti territoriali<sup>55</sup>. Questi ultimi, nel caso dell'azione prevista dalla Strategia sulla Biodiversità, sono orientati da strumenti *soft* e rimangono titolari di ampi margini di manovra nel perseguimento delle finalità sovranazionali. Nel secondo caso, la creazione di una rete tra pari può condizionare positivamente il rispetto degli impegni assunti, sia perché spinge i sindaci a voler conservare una buona reputazione, sia perché garantisce l'accesso a fondi di finanziamento. In ambedue le ipotesi, le autorità subnazionali e, in prima battuta, le città «partecipano al dialogo» con l'Unione senza la necessaria intermediazione degli Stati membri, potendo (e dovendo) assumere «decisioni autonome» con riguardo a tutti i profili riguardanti gli aspetti attuativi<sup>56</sup>. In tal modo, le aree urbane contribuiscono alla realizzazione di una *governance* «multi-scalare»<sup>57</sup>, dove «tanti centri del potere», svolgenti «funzioni analoghe»<sup>58</sup>, sono coordinati dall'alto e, al contempo,

---

Tribunale di I grado dell'Unione Europea, da F. GIGLIONI, *Le città e l'inquinamento atmosferico nel diritto europeo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2019, XXV, 4, pp. 447 ss.

<sup>51</sup> Per uno studio sui rapporti orizzontali tra città si rinvia a N. VAN DER HEIDEN, *A Multi-level Governance Analysis of Urban Foreign Policy: The Role of the EU in City-to-City Cooperation*, in *Zurich Open Repository and Archive*, 2010, [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/44096/1/Paper\\_Ghent\\_def\\_NicovanderHeiden-1.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/44096/1/Paper_Ghent_def_NicovanderHeiden-1.pdf), consultato il 7.6.2024.

<sup>52</sup> Le aree di intervento sono: l'aria, l'acqua, la biodiversità, l'economia circolare, l'inquinamento acustico e vengono elencate dalla Commissione Europea, *Green City Accord. Clean and Healthy Cities for Europe*, p. 2.

<sup>53</sup> Commissione Europa, *Green City Accord. Clean and Healthy Cities for Europe. GCA Mandatory Indicators Guidebook*, 2022.

<sup>54</sup> BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., p. 124. Le opportunità di finanziamento sono visionabili al [link](https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord/funding-opportunities_en) [https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord/funding-opportunities\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord/funding-opportunities_en), consultato il 5.6.2024.

<sup>55</sup> BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., p. 170.

<sup>56</sup> Così Ivi, p. 168.

<sup>57</sup> E. GUALINI, «Governance» dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2006, XXXVI, 1, p. 32.

<sup>58</sup> Le espressioni sono di BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., p. 179. Peraltro, l'Autore, a p. 126, si riferisce a questo fenomeno di «coordinamento tra l'UE e i governi locali», ma anche «di cooperazione tra attori che lavorano sullo stesso livello» parlando di «glocalismo».

cooperano tra di loro per permettere la circolazione di modelli positivi di contrasto al cambiamento climatico.

In tale quadro di riferimento, l'esperienza italiana mostra sia il ruolo attivo delle città – quale che sia la loro veste istituzionale<sup>59</sup> – nella regolazione del verde urbano, che la scala multilivello in cui il loro intervento si inserisce. Infatti, gli enti locali, le Regioni e lo Stato, ciascuno secondo le rispettive competenze, concorrono al governo del territorio<sup>60</sup>, realizzando gli interventi a tutela del verde di volta in volta definiti da una «strategia pianificatoria permanente» articolata lungo più scale d'azione<sup>61</sup>.

A livello nazionale è stata adottata la l. 14 gennaio 2013, n. 10, recante *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*, la quale ha anzitutto permesso l'avvio di un percorso di riorganizzazione amministrativa tramite l'istituzione del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico competente a elaborare un Piano nazionale del verde (art. 3). Il Comitato, a discapito della lettera della legge, ha optato per l'adozione di linee guida nel 2017<sup>62</sup> e di una Strategia nazionale nel 2018, per stabilire «i criteri cui devono attenersi e le modalità con cui devono agire le amministrazioni interessate alla redazione di *autentici piani territoriali*»<sup>63</sup>. Nel prosieguo, la strategia spiega che la competenza a dotarsi di detti piani spetta, a seconda dei casi, alle Regioni, alle Città Metropolitane o ai Comuni, ai quali, in ogni caso, compete l'assunzione di azioni per la realizzazione materiale degli interventi.

In effetti, la citata legge, all'art. 6, richiede agli enti territoriali di promuovere «l'incremento degli spazi verdi urbani, delle “cinture verdi” intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, [...]», nonché di adottare misure volte a favorire «il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili, la riduzione dell'effetto “isola di calore estiva”». Inoltre, ancorché la norma non obblighi i singoli Comuni a dotarsi di strumenti pianificatori dedicati al verde, li ha onerati (*ex art. 2, c. 1, lett. c e art. 7, c. 2*) di «censire gli alberi piantati in aree urbane di proprietà pubblica e gli alberi monumentali»<sup>64</sup>. Qualche Regione, dal

---

<sup>59</sup> Sulle problematiche intorno alla veste istituzionale della città, si rinvia a M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, XXXVI, 4, pp. 977 ss., il quale spiega come l'impiego di criteri amministrativi per delimitare i confini degli enti locali non sempre conduce a esiti coincidenti con quelli derivanti dall'utilizzo dei criteri europei di definizione dei confini della città.

<sup>60</sup> Per un approfondimento del riparto delle competenze nel governo del territorio si rinvia a F. FABRIZZI, *Il sistema degli enti locali in materia ambientale*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone, Bologna, 2016, pp. 125-131.

<sup>61</sup> G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2018, LXI, 1, pp. 39 ss.

<sup>62</sup> Denominate *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile* e assunte dal suddetto Comitato, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

<sup>63</sup> Strategia nazionale del verde urbano, *Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini*, p. 4. Il corsivo è nostro.

<sup>64</sup> M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *AmbienteDiritto*, 2021, XXI, 1, p. 13.

canto suo, ha obbligato i Comuni a realizzare infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura<sup>65</sup>.

Nonostante l'approccio meramente orientativo della normativa statale, alcune città – peraltro anche prima dell'intervento legislativo del 2013 – hanno regolamentato la gestione del verde non solo con il tradizionale piano regolatore generale<sup>66</sup> o con ordinanze e delibere *ad hoc*<sup>67</sup>, ma anche con piani settoriali, regolamenti specifici e forme di amministrazione condivisa<sup>68</sup>.

Una funzione centrale è svolta dal Piano del verde, concepito come strumento di governo del territorio spontaneo e non vincolante, funzionale a delineare una visione strategica dell'assetto naturale e semi-naturale della città; tramite la sua adozione, l'amministrazione locale mira a definire e regolare le linee di gestione del verde, integrando la pianificazione urbanistica generale in un orizzonte temporale medio-lungo<sup>69</sup>. Al suo fianco si pone il Regolamento del verde, che ha una valenza per lo più prescrittiva su aspetti sia procedurali che sostanziali, soprattutto relativi «alla progettazione, attuazione, manutenzione, del verde pubblico e privato»<sup>70</sup>. Infine, in armonia con le indicazioni delle linee guida europee sopra citate, qualche città ha concepito le aree verdi, indipendentemente dal loro regime proprietario, alla stregua di una «risorsa comune capace di generare benefici per l'intera collettività», cioè alla stregua di un bene comune «irrinunciabile per la salute e la qualità della vita dell'intera popolazione»<sup>71</sup>. Funzionalizzare il verde al «soddisfacimento dei bisogni essenziali di carattere primario»<sup>72</sup> di una certa comunità ha permesso di sperimentare una regolamentazione co-decisa, fondata su una «rinnovata relazione tra istituzioni

---

<sup>65</sup> Come spiega BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., p. 13, l'art. 20, c. 6, della l.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 6, ha imposto l'obbligo di dotarsi di Piani del Verde ai Comuni della Regione.

<sup>66</sup> Si segnala il Piano Regolatore Generale di Roma che, all'art. 72, c. 4, promuove «azioni prevalentemente di tutela e salvaguardia degli ecosistemi, [...] azioni prevalentemente di ripristino e riqualificazione ambientale delle aree compromesse, [...] interventi [...] anche al fine di garantire continuità della rete ecologica; azioni prevalentemente finalizzate alla preservazione o ampliamento dei valori naturalistici».

<sup>67</sup> Come sottolineato nel rapporto realizzato da ISPRA, n. 118/2010, CHIESURA, *Verso una gestione ecosistemica*, cit., p. 3.

<sup>68</sup> Per amministrazione condivisa s'intende «l'insieme delle attività basate sulla partecipazione e sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e lo sviluppo dei cd. beni comuni urbani» in C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, XL, 4, p. 971. La gestione condivisa e la rigenerazione di beni comuni tra amministrazione e cittadini avvengono spesso tramite i patti di collaborazione. «L'attivazione spontanea dei cittadini» ha consentito «sperimentazioni amministrative sempre più profonde e innovative». Così G. MARLETTA, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, in *Diritto Amministrativo*, 2023, 2, p. 441.

<sup>69</sup> S. COLLINA, *Strumenti di pianificazione del verde urbano in Italia. Studio sulle principali città italiane*, in ISPRA, <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/formeducambiente/stage-e-tirocini/ricerca-stage/strumenti-di-pianificazione-del-verde-urbano-in>, consultato il 5.6.2024.

<sup>70</sup> Così nel rapporto ISPRA, n. 118/2010, CHIESURA, *Verso una gestione ecosistemica*, cit., p. 4. Il regolamento del verde «trova legittimazione nella potestà regolamentare propria degli enti locali (art. 117, comma 6, Cost.)» come scritto da BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., p. 13. L'A. spiega altresì il contenuto normalmente posseduto da detti regolamenti.

<sup>71</sup> MARI, *Il verde urbano pubblico*, cit., p. 47.

<sup>72</sup> PIRAS, *L'uso sostenibile del suolo*, cit., p. 145.

municipali e società civile»<sup>73</sup>. A mero titolo esemplificativo si pensi a Livorno, che si è dotata di un regolamento sull'amministrazione condivisa nel 2019 (reg. n. 61/2019). Tale regolamento ha rappresentato la base giuridica per stimolare attori pubblici e privati a stipulare dei patti di collaborazione per curare il verde di una piazza della città. Con simili accordi le parti si assumono impegni reciproci: da un lato, i cittadini acquisiscono «un ruolo attivo e responsabile»<sup>74</sup>, svolgendo attività di pulizia e di manutenzione, dall'altro, l'amministrazione fornisce un supporto di carattere tecnico e operativo.

Tuttavia, malgrado la presenza di simili esperienze, solo undici tra i centododici capoluoghi di provincia si sono dotati di piani a protezione del verde<sup>75</sup>. A fronte del carattere eterogeneo dell'esperienza italiana, il percorso promosso dalla *Biodiversity Strategy* e dal *Green City Accord* potrebbe incentivare anche le altre città a disciplinare la materia, nonché aiutare a garantire una maggiore uniformità tanto nella tipologia di strumento urbanistico utilizzato, quanto nei risultati raggiunti. Viceversa, la *Nature Restoration Law* irrobustirebbe il coordinamento statale, dal momento che determinerebbe l'adozione di un piano nazionale attinente anche alla tutela del verde, supplendo in parte al vuoto lasciato dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico. Tuttavia, proprio la portata trasversale del Piano di ripristino, previsto dalla *Nature Restoration Law*, impone alle autorità nazionali di considerare l'interazione tra esso e la ricca regolazione settoriale già presente (di cui quella attinente al verde rappresenta solo un esempio), così che siano fronteggiati i rischi di conflittuali sovrapposizioni tra diversi strumenti urbanistici<sup>76</sup>.

5. *Spunti conclusivi.* – Muovendosi dall'analisi della *Nature Restoration Law* il contributo ha cercato di sottolineare il ruolo delle città nella *governance*

---

<sup>73</sup> D. FESTA, *La città tra innovazione sociale e commonification*, in *La città come istituzione*, cit., p. 75.

<sup>74</sup> Come affermato da G. PISANI, *L'amministrazione condivisa al centro di un nuovo modello di solidarietà*, in *Sociologia del diritto*, 2022, XLIX, 1, p. 21. Altri esempi di amministrazione condivisa si scorgono a Bologna, che in effetti è la prima città italiana a essersi dotata di un *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*. Tale regolamento, dapprima adottato nel 2014, è stato aggiornato nel 2023 e affiancato da un nuovo *Patto per l'Amministrazione condivisa*. A tal proposito, si rinvia ad A. ARCURI, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, XLIII, 3, p. 604. L'Autore, peraltro, spiega l'evoluzione del concetto di amministrazione condivisa partendo dalla definizione elaborata da Gregorio Arena negli anni '90 e illustra l'evoluzione odierna della normativa.

Sulla gestione del verde in forma condivisa si rinvia a MARI, *Il verde urbano pubblico*, cit., pp. 48 ss. Sull'amministrazione condivisa quale forma di autogoverno si veda A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, p. 143.

<sup>75</sup> Sulla base dei risultati ottenuti con l'ultima analisi ISTAT condotta in materia di verde urbano nel 2021. V. <https://www.istat.it/it/archivio/verde+urbano>, consultato il 5.6.2024.

<sup>76</sup> ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento*, cit., p. 989; CHITI, *Chiaroscuro: la tutela degli ecosistemi*, cit., 2024; M. DE DONNO, *A margine del post di Edoardo Chiti. La tutela europea degli ecosistemi e le prospettive per il governo del territorio italiano*, in *Diario di diritto pubblico*, 2024, <https://www.diariodidirittopubblico.it/a-margine-del-post-di-edoardo-chiti-la-tutela-europea-degli-ecosistemi-e-le-prospettive-per-il-governo-del-territorio-italiano/>, consultato il 7.6.2024.

climatica europea, avendo particolare riguardo alla regolazione del verde urbano. Si tratta di un ambito in cui l'assunzione di una visione d'insieme – che non si fermi, cioè, alla lettera delle disposizioni cogenti – ha consentito di ridurre la contraddizione presente tra il dato formale e il dato sostanziale.

Ripercorrendo l'analisi svolta, si è visto che l'accostamento tra spazi urbani ed ecosistemi all'interno dell'art. 6 della proposta di regolamento produce (almeno) tre distinti, ma correlati, effetti: in primo luogo, esso vale ad assumere un approccio ecologico anche in un'area altamente antropizzata come la città, permettendo – tramite la promozione del verde – di integrare il sistema umano con quello naturale. In secondo luogo, nel contesto nazionale, rende le aree urbane destinatarie di obblighi di protezione posti a tutela degli ecosistemi non solo da fonti di rango primario, ma anche di rango costituzionale. In terzo luogo, essa riduce le città a essere l'oggetto dell'azione statale. Il che è confermato dal complesso novero di disposizioni che articolano la sequenza degli adempimenti per il ripristino della natura rivolgendosi esclusivamente agli Stati membri. Negli strumenti di c.d. *hard law*, le città rimangono, quindi, l'oggetto passivo dell'azione statale.

Senonché, volgendo lo sguardo a esperienze successive all'adozione del *Green Deal*, il rapporto bi-centrico della *Nature Restoration Law* sfuma. In particolare, esso sfuma nella Strategia sulla Biodiversità in ragione dell'elaborazione di un'azione rivolta direttamente alle città, nonché avendo riguardo alla rete tra i sindaci aderenti al *Green City Accord*.

La contraddizione tra forma e sostanza rispecchia la tradizione comunitaria, nella quale il ruolo attivo delle autorità subnazionali è riscontrabile solo al di là del diritto primario. Al contempo, una spiegazione di tale contraddizione potrebbe risiedere nella *ratio* della *Nature Restoration Law*, ovvero promuovere un approccio ecologico anche per il sistema urbano. In tal senso, l'unico modo per legare la realtà artificiale delle città alla natura è far leva sul concetto di ecosistema che, come detto, non può che essere l'oggetto di obblighi rimessi alle varie amministrazioni pubbliche.

La natura “*glocal*” del cambiamento climatico si fa, però, timidamente spazio nella proposta di regolamento dove, anche se solo nella parte dedicata ai risultati attesi, accenna all'importanza di un coinvolgimento delle entità territoriali per la fase di preparazione del Piano di ripristino della natura, per la sua implementazione e per l'attività di regolazione.

Quest'ultima attività si riscontra già a livello nazionale dove il governo del territorio è uno tra i campi privilegiati per rintracciare esempi di *governance* multilivello. Invero, ancorché in modo particolarmente eterogeneo, varie città hanno regolamentato il verde con diversi strumenti urbanistici, tra cui piani settoriali. Ciò è avvenuto, in taluni casi<sup>77</sup>, prima della normazione nazionale, che, peraltro, una volta intervenuta, ha al più cercato di promuovere la diffusione del verde coordinando dall'esterno l'azione locale. Se ciò, da un lato, conferma come

---

<sup>77</sup> Per esempio, Milano si è dotata di un Piano del Verde nel 2006.

le città siano astrattamente in grado di attivarsi di propria iniziativa, dall'altro, sottolinea la necessità che esse non siano lasciate agire da sole. Del resto, in Italia, il numero complessivo di Comuni che si sono dotati di un piano settoriale per la protezione del verde, oltre a lasciare nel complesso insoddisfatti, permette di far emergere il ruolo debole rivestito dallo Stato in tale materia.

In questo scenario, la *Nature Restoration Law*, qualora riuscisse a vedere la luce, potrebbe avere degli esiti diametralmente opposti: o rafforzare il ruolo dello Stato grazie alla pianificazione allo stesso demandata, o determinare una situazione di maggiore incertezza a causa della sovrapposizione tra piani simili. In questo momento, però, non si può ignorare come gli emendamenti apportati alla versione originale del testo abbiano spinto verso la direzione di indebolire la portata della legge.