

Ar2



Patrizia Palermo

## **Dal verde pubblico al verde comune**

*Presentazione di*  
Maria Grazia Bottaro Palumbo

*Introduzione di*  
Elena Fiorini

*Postfazioni di*  
Maria Elena Tramelli  
Enrico Alletto





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVII  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0359-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2017

*A mio figlio Matteo*



Fammi giocare solo per gioco  
Senza nient'altro, solo per poco  
Senza capire, senza imparare  
Senza bisogno di socializzare  
Solo un bambino con altri bambini  
Senza gli adulti sempre vicini  
Senza progetto, senza giudizio  
Con una fine ma senza l'inizio  
Con una coda ma senza la testa  
Solo per finta, solo per festa  
Solo per fiamma che brucia per fuoco  
Fammi giocare per gioco

BRUNO TOGNOLINI, *Filastrocca del Diritto al Gioco*





# Indice

- 11 *Presentazione*  
di Maria Grazia Bottaro Palumbo
- 19 *Introduzione*  
di Elena Fiorini
- 23 *Premessa*
- 29 *Capitolo I*  
*Il verde come bene comune*  
1.1. Premessa, 29 – 1.2. “Beni comuni”. Diritti e accessibilità, 32 – 1.3. Solidarietà, sussidiarietà e uguaglianza. Dalla Costituzione in poi, 37 – 1.4. Verso un’amministrazione trasparente e democratica. Dalla normativa alla Carta di Pisa, 43 – 1.5. I regolamenti sui “beni comuni” e i patti di collaborazione, 48 – 1.6. Il regolamento del Comune di Genova, 52 – 1.7. Oltre le categorie giuridiche e la proprietà. Dall’acqua al Verde, 56.
- 63 *Capitolo II*  
*Riflessione sul verde pubblico*  
2.1. Premessa, 63 – 2.2. Tutela dell’ambiente. “Bene Comune” e diritti “in azione”?, 68 – 2.3. Nulla è più “comune” dello spazio urbano. Il “diritto alla città”, 70 – 2.4. Il Verde “sacrificato” e non risarcito. Brevi note a margine sulle “Grandi Opere” a Genova. «Non vogliamo giardinetti», 80 – 2.5. Il verde urbano: la costruzione di uno spazio di diritti per la “tutela della umana personalità”, 89 – 2.6. La “democrazia” della panchina... e della fontanella, 93 – 2.7. Luogo del degrado o del recupero. Il ruolo della “luce”, 97 – 2.8. “Beni comuni” tra abusi del diritto e solidarietà, 101 – 2.9. Città a dimensione di bambino? I luoghi del gioco libero e il verde “scolastico”, 114 – 2.10. Il Verde e i diritti dell’infanzia. Un “bambino un albero”, gli spazi separati e il divieto di fumo, 123 – 2.11. Giardini e disabilità. Dal Verde terapeutico agli “intrecci umani”, 126 – 2.12. Cura della cittadinanza attiva e manutenzione pubblica, 132.

139    Capitolo III

*Esperienze urbane sul Verde*

3.1. Premessa, 139 – 3.2. Laddove c'era una ferrovia. L'*Hight Line* di New York e non solo, 140 – 3.3. Il Verde "in movimento". L'opportunità dello sport "libero", 146 – 3.4. La realtà degli orti urbani: "agricoltura e oltre", 148 – 3.5. Cenni di una "Cittadinanza digitale", 157 – 3.6. L'immateriale per il materiale: mappe digitali del Verde, 164 – 3.7. *Verde Comune*, 167 – 3.8. Esperienze non solo "verdi", 170.

177    *Conclusioni*

179    *Postfazione*

di Maria Elena Tramelli

183    *Postfazione*

di Enrico Alletto

185    *Bibliografia*

# Presentazione

Uno spazio per i diritti dell'infanzia

MARIA GRAZIA BOTTARO PALUMBO\*

Patrizia Palermo ha saputo coniugare in modo proficuo e interessante le conoscenze e le competenze acquisite a livello di studio e ricerca con le esperienze maturate a livello pratico. Le prime sono frutto del percorso di formazione seguito fino al conseguimento del dottorato di ricerca in "Democrazia e diritti umani" del Dipartimento di Ricerche Europee DI.R.E. (Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Genova), la collaborazione con i corsi di formazione in Diritti umani promossi da tale Dipartimento, le ricerche in tale ambito, specie quella su *I diritti dell'infanzia a Genova e in Liguria* svolta dal DI.R.E. su incarico del Comitato Regionale Ligure dell'Unicef e condotta principalmente da lei con il collega di dottorato Carmelo Danisi. Le seconde sono frutto dell'attività svolta come amministratore di uno dei Municipi del Comune di Genova in qualità di consigliera e assessore di cui riferisce nel testo.

Dall'intreccio tra queste due matrici è nata l'idea di questo libro che intende esaminare e riflettere sulle possibilità di esercizio e di effettivo, pieno godimento dei diritti sotto il profilo dei beni a disposizione, in particolare degli spazi in cui si vive, dallo spazio urbano a quello del verde pubblico, considerato quest'ultimo "a prescindere dalla titolarità della proprietà, oltre il pubblico e il privato" nella più ampia ottica dei "beni comuni", "una categoria in costruzione" sulla cui definizione, natura, disciplina giuridica si è aperto un dibattito politico, giuridico e sociale, che ha trovato un punto di riferimento nell'istituzione, nel 2007, della Commissione Rodotà sui Beni Comuni presso il Ministero della Giustizia.

\* Università degli Studi di Genova, già Coordinatrice del Dottorato in Democrazia e Diritti umani.

Processi di urbanizzazione aggressiva e “selvaggia”, di cementificazione delle città, situazioni di abbandono, incuria, degrado igienico e di sicurezza hanno abolito o ridotto l'*accessibilità* a spazi di verde pubblico – giardini, parchi ma anche orti urbani — per le comunità che vi abitano, non solo riguardo a funzioni di “sussidiarietà orizzontale e cittadinanza attiva ma come strumento di attuazione e soddisfazione dei diritti fondamentali, soprattutto dei vulnerabili, bambini e anziani”, concorrendo in tal modo a porre il problema della vivibilità e, più in generale, della qualità della vita nelle città.

Se si guarda al passato, questo problema trova un momento importante nella storia di Londra: nel 1666 la città fu in gran parte distrutta dal c.d. “grande incendio”. Furono allora nominate per la ricostruzione due commissioni, una dal Re con a capo l'architetto Christopher Whren e una dalle autorità cittadine con Robert Hooke. Il progetto scelto prevedeva inizialmente un assetto a griglia con viali e piazze in stile continentale, poi abbandonato per questioni legali legate alla proprietà degli edifici parzialmente sopravvissuti. Ma venne comunque migliorato il sistema viario con strade più larghe e regolari e predisposti un migliore sistema fognario e misure igieniche e di sicurezza atte anche alla prevenzione e contrasto alle grandi epidemie dell'epoca (la città stava appena uscendo da una grave pestilenza che aveva imperversato l'anno precedente), la cancellazione di quartieri fatiscenti fucine di malattie, case in mattoni e pietra con grandi finestre e altezza limitata, una città più salubre grazie allo spostamento delle attività produttive (quali per esempio le concerie e gli opifici tessili) che producevano miasmi, fumi e liquami inquinanti fuori dalla città, a sud lungo il Tamigi. Ed è proprio la salubrità dell'aria che viene sottolineata; così la vivibilità della “nuova” Londra verrà infatti successivamente descritta con enfasi: “i corpi degli abitanti si muovono in un grande spazio di aria pura”. Quando percorreva le strade un londinese “sentiva la geniale brezza dell'ovest investirlo, ricca dei profumi del paese, invece del lezzo descritto da Erasmo; e guardando in alto, godeva del bel blu dell'aria, variegato da soffici nuvole, invece dei raggi neri e del gesso, oscurati da vapore e fumo” (Mr. Malcom, *Anecdotes of the Manners and Customs of London in Eighteenth Century*).

L'esigenza del Verde come condizione di vivibilità nelle città si pone negli Stati Uniti, a partire dalle *Community Gardening* fino alle *Guerrilla Gardening* e in Francia con il *jardin* nella seconda metà del

secolo scorso. Di questa inversione di tendenza il libro propone numerosi esempi recenti di recupero e riqualificazione urbana tramite il Verde, scorrendo dal livello internazionale a quello nazionale e locale: su questi ultimi fornisce accurate indicazioni. Inoltre sottolinea l'importanza dell'informazione digitale tramite la creazione di "mappe digitali" e, localmente, di un sito internet "Verde Comune", spazio virtuale interattivo che si rivela prezioso, perché offre l'opportunità «di dialogo e contatto con il mondo della cittadinanza attiva che diventa anche cittadinanza digitale»: «conoscere per amministrare e trasmettere l'informazione, anche attraverso la rete, è fondamentale per permettere a tutti di fruire e soddisfare i propri diritti attraverso i beni che non sono più solo pubblici ma soprattutto "comuni"». E ancora sul tema si è recentemente soffermato l'incontro di Treviso «sui nuovi prati collettivi comuni» (16–17 febbraio 2017). Prato collettivo come epicentro della comunità: nel 2016 in Italia sono stati realizzati più prati collettivi che centri commerciali<sup>1</sup>.

La possibilità di fruire liberamente di spazi verdi urbani adeguati alle sue esigenze riguarda primariamente l'infanzia. Poter vivere parte del proprio tempo all'aria libera, in aree verdi accessibili favorisce lo sviluppo di una vita sana, di curiosità, emozioni, conoscenze, facoltà, relazioni utili per la formazione; svolgervi attività come il gioco e altre permette una crescita psico-fisica della personalità equilibrata e armonica nelle varie fasi fino al raggiungimento della maggiore età.

Il gioco infatti è entrato a pieno titolo nei diritti con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989 (art. 31, come vedremo). Non a caso figura nell'elenco del Rapporto dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) intitolato *Sviluppare indicatori per la tutela, il rispetto e la promozione dei diritti dell'infanzia nell'Unione europea* del novembre 2010.

Il gioco era già stato indicato come diritto nella Dichiarazione ONU dei diritti del fanciullo del 1959 (che, peraltro, non essendo stata ratificata dagli Stati non ha avuto valore vincolante): "Il fanciullo deve avere ogni possibilità di dedicarsi a giuochi e ad altre attività ricreative orientate verso i fini che l'educazione si propone; le società e le pubbliche autorità devono impegnarsi ad agevolare il godimento

1. G.P. VISETTI, *L'Italia riscopre il prato in città, Calpestare l'erba per essere felici* in "la Repubblica", 11 febbraio 2017.

di questo diritto” (art. 7). Siamo ancora all’interno di una concezione tradizionale dell’infanzia e a una visione del gioco inteso unicamente come strumento educativo.

La Convenzione del 1989 opera invece una rivoluzione epocale: il suo criterio ispiratore è “il superiore interesse del fanciullo” (art. 3) già indicato dalla Dichiarazione di cui sopra, ma la concezione di fondo indica che il bambino è soggetto titolare attivo di diritti, protagonista della propria esistenza, con diritto di ascolto, partecipazione, coinvolgimento nelle scelte che lo riguardano. Non più, quindi, un essere imperfetto, non ancora adulto, bisognoso solo di assistenza e protezione, in una posizione asimmetrica nel suo rapporto con l’adulto, di inferiorità passiva che lo ha fatto per lo più relegare nelle categorie marginali della società come le donne.

Ne consegue che nei rapporti con la società, e in particolare con i genitori, si deve instaurare un clima “amichevole” inteso in senso lato, in cui si dedichi una particolare, partecipata attenzione ai bisogni del bambino non solo materiali ma anche affettivi ed emotivi. Si è infatti osservato — ho scritto altrove — che a un’accresciuta — anche se con un percorso lento e faticoso — sensibilità culturale verso i diritti dell’infanzia (intesa come bambini, ragazzi, adolescenti), soprattutto nelle società più ricche ed evolute, non corrisponda una prassi rispettosa e consapevole dei bisogni emotivi fondamentali, il che genera situazioni di solitudine “involontaria”, subita senza possibilità di reazioni e causa di sofferenza o grave disagio: una “povertà affettiva” che può avere forti conseguenze negative.

L’attenzione alla sfera emotiva consente inoltre di sviluppare l’intelligenza emotiva ancora troppo spesso trascurata nei sistemi educativi, rispetto a quella razionale cartesiana, almeno in Italia e di facilitarne la reciproca armonizzazione.

Non basta tuttavia enunciare i diritti, occorre attuarli in concreto. *Un mondo a misura di bambino*, il documento approvato il 10 maggio 2002, alla fine della sessione speciale dell’Assemblea Generale dell’ONU dedicata all’infanzia, e il *Piano di azione* allegato illustrano in modo ampio e articolato obiettivi, modi e mezzi di azione.

A sua volta l’Unicef, con il programma *Una città amica delle bambine e dei bambini. Nove passi per l’azione* del 2004 propone un elenco di condizioni per l’effettivo godimento dei rispettivi diritti del bambino. Tra questi, per quanto riguarda gli spazi e il gioco: “influenzare le

decisioni adottate nella sua città”, “esprimere la sua opinione sulla città che vuole”, “avere spazi verdi per piante e animali”, “incontrare gli amici e giocare”, “vivere in un ambiente non inquinato”, “camminare sicuro per le strade da solo”. Per tutti i nove diritti indicati, è previsto un processo di partecipazione molto significativo.

L’Unione Europea, nella IV Conferenza (Rotterdam 2008) dedicata a questo programma — *European Network Child Friendly Cities FNCF* — al punto “Public Space” elenca: «play areas, green spaces, sport fields and general public areas»; aggiunge inoltre: «well-lit spaces available for children including safe routes to travel through the community should be included in urban plain».

E poi la legislazione italiana al riguardo, dalla Legge Turco, n. 285 del 28 agosto 1997 a provvedimenti successivi di cui riferisce l’Autrice nel testo. Spazi urbani sicuri, aree verdi pubbliche per il gioco, lo sport in una interconnessione importante.

Sul gioco l’articolo 31 della Convenzione ONU recita:

- a) gli Stati riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica;
- b) gli Stati parte rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale ed artistica e incoraggiano l’organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali.

Oltre al riposo, quindi, il diritto al tempo libero e alle altre attività ricreative proprie della sua età: “. . . giocare solo per gioco / senza nient’altro. . . solo un bambino con altri bambini. . . solo per festa. . .” come recita la bella poesia posta in epigrafe del libro. È evidente il cambiamento di impostazione con la Dichiarazione del 1959. Così come è da sottolineare la prevista libera e piena partecipazione dell’infanzia.

La tutela del diritto al gioco non va tuttavia separata da quella relativa alla promozione degli altri diritti sanciti dalla Convenzione per il principio della interdipendenza dei suoi articoli e della “indivisibilità” della stessa.

Nel gioco il bambino sviluppa le proprie capacità e attitudini sul piano affettivo, cognitivo, sociale. Questo sviluppo evolutivo ha una duplice funzione: comprendere la realtà esterna al fanciullo e consentire un buon adattamento; conoscere, interpretare e controllare

il proprio mondo interno fatto di desideri, pulsioni, istinti e rendere possibile la mediazione tra le due realtà. Le diverse modalità di gioco dipendono dal suo sviluppo emotivo e tendono a modificarsi con la crescita. Il gioco avvia attività mentali via via più complesse, favorisce lo sviluppo di funzioni simboliche, arricchisce l'immaginazione, stimola la creatività, consente di realizzare l'integrazione nell'ambiente. Lungo questo sviluppo si intersecano pertanto altri diritti: è importante che ne risulti alla fine una personalità il più possibile equilibrata e armonica. Per sviluppare questo ricco potenziale dell'infanzia in modo adeguato, piacevole e soddisfacente il gioco e lo sport dovrebbero potersi svolgere all'aria aperta, come detto, in spazi verdi che consentano le più varie attività ludiche e/o sportive possibilmente con attrezzature funzionali. I luoghi del gioco costituiscono infatti il quadro indispensabile per l'esercizio effettivo dei diritti di cui si è fin qui parlato.

Non dimentichiamo poi che gioco e Verde svolgono un ruolo importante riguardo alle situazioni di disabilità.

Vi è inoltre il problema degli spazi verdi all'interno degli edifici scolastici, spazi in cui poter trascorrere almeno il tempo della ricreazione: la loro assenza è preoccupante e richiede una riqualificazione integrata con un programma di naturalizzazione delle scuole come previsto da un recente disegno di legge, ispirato al movimento statunitense *No child left inside* e a esperienze internazionali come la scuola di Boulogne-Billancourt a Parigi e altre indicate nel testo.

Infine si ricorda che "il verde è portatore di significati simbolici di grande valore" come il programma "Un albero un bambino" che crea una correlazione tra una nascita e l'albero, simbolo di vita e crescita.

Condizione imprescindibile per il pieno esercizio del diritto è che il gioco sia libero. Il problema della scelta tra gioco libero e gioco o sport organizzato e relativi spazi dedicati è cruciale per l'infanzia: nel caso di gioco organizzato possono infatti intervenire condizioni o criteri di scelta che non tengono conto delle esigenze del bambino perché legati a situazioni ambientali, di marginalità territoriale e urbanistica, disponibilità di spazi e attrezzature, mancanza di risorse a cui non è sempre facile porre rimedio. Se a decidere poi sono i genitori, può succedere che la scelta dipenda da interessi propri, da mode del momento o, peggio, da criteri legati all'appartenenza a un determinato stato sociale.



Gioco e Verde in libertà, dunque. Significativo quanto detto dall'architetto Stefano Boeri nel presentare il progetto di riqualificazione degli ex scali ferroviari di Milano in un'intervista recente in cui fa esplicito riferimento alla realizzazione di un grande spazio verde: «il nostro progetto prevede un 10 per cento di edifici e un 90 per cento di superficie verde. Il prato dove gli adulti potranno entrare solo se accompagnati da un bambino». E aggiunge: «naturalmente non immagino solo uno spazio piano, ma colline, piste da skateboard e altro. Il prato però deve essere grandissimo, spettacolare, per permettere una totale imprevedibilità di comportamenti e giochi»<sup>2</sup>.

Potrà sembrare un paradosso, ma è un modo lucido ed efficace di indicare come si deve intendere lo spirito della Convenzione ONU al riguardo.

2. G.P. VISETTI, *L'Italia riscopre il prato in città, Calpestare l'erba per essere felici*, in "la Repubblica", cit.



## Introduzione

Il Verde, simbolo e sfida da affrontare  
per un nuovo rapporto tra politica e cittadinanza

ELENA FIORINI\*

Nel nostro paese gli ultimi decenni, in particolare gli ultimi vent'anni, sono stati segnati, ad un tempo, dalla perdita di fiducia degli italiani nei confronti delle istituzioni, dalla graduale frammentazione sociale e politica, e, *last but not least*, dal progressivo aumento del senso di insicurezza dei cittadini rispetto al contesto in cui vivono. Un mix micidiale, che accentua il senso di solitudine delle persone, la percezione della propria città e del proprio quartiere come ostaggio di inarrestabile degrado, dell'esistenza di norme e regole che costituiscono strumento di vessazione nei confronti degli onesti e invece risultano sostanzialmente assenti e non sanzionabili per coloro che le violano.

Il tema della qualità e della libera fruibilità dello spazio urbano incrocia in modo potente queste problematiche: da un lato sottolinea, in un quotidiano fatto dall'esperienza delle persone ma anche da una rappresentazione mediatica spesso impietosa e urlata, la perdita di rappresentanza del sistema democratico e la sua sostanziale incapacità a rispondere alle istanze della cittadinanza in termini di qualità della vita; dall'altro è testimonianza della mancanza di una coesione sociale e di un sistema di regole condivise che possano garantire una vita di tutti i giorni comoda e confortevole e, al tempo stesso, una partecipazione di ogni persona alla vita della comunità sulla base di un patto con chi governa.

Il verde, pur intrinsecamente importante con riferimento alla qualità della vita e al benessere di tutti noi, diviene così spazio simbolico in cui si gioca una battaglia fondamentale soprattutto per coloro che si sentono abbandonati dalle istituzioni senza esserne formalmente

\* Assessora a Legalità e Diritti del Comune di Genova.

collocati ai margini, ma anzi essendo a volte destinatari di proclami roboanti ai quali corrispondono azioni frammentarie e limitate lontane da reali interventi di sostegno ed inclusione reale: gli anziani (pensiamo ai 166.346 ultrasessantacinquenni riportati dall'Annuario statistico 2016 del Comune su una popolazione di 587.469 persone), le famiglie con bambini e i giovani (86.656 i minori censiti), ai circa 55.000 stranieri residenti, per i quali in molti casi lo spazio pubblico e le aree verdi costituiscono uno dei principali luoghi di socialità.

Parchi e giardini divengono così l'emblema della nostra capacità di cura della comunità, della nostra abilità/disabilità non solo di programmare azioni di rigenerazione urbana che li rendano più belli ma soprattutto più fruibili, accoglienti ed elemento di benessere e di qualità della vita, ma anche della nostra competenza a contrattare e far rispettare regole condivise a persone di diversa età ed estrazione sociale e culturale.

Non deve quindi sorprendere che affrontando la tematica del verde Patrizia Palermo intersechi e sviluppi argomenti di grande spessore, che attraversano il rapporto oggi più travagliato che mai tra cittadini e amministrazione della "cosa pubblica", come si usava dire un tempo, e rispetto al quale l'individuazione dell'espressione "beni comuni" non corrisponde ad una semplice scelta terminologica ammantata di novità, ma ad una impostazione culturale radicalmente differente che vuole riportare significato e forza al ruolo di governo, troppo spesso depotenziato del suo intrinseco senso legato a precise scelte di campo e di valore, ad azioni di regia e di pianificazione di un sistema che ha manifestato tutti i suoi limiti e al contempo restituire dignità al concetto di cittadinanza, dando riconoscimento e strumenti ai cittadini che rifiutano di corrispondere alla consuetudine troppo diffusa che ha alternato la privatizzazione del bene pubblico, fosse anche solo con l'asservimento all'interesse di pochi, con il suo abbandono.

La sfida, aperta e in corso, sottintende una rinnovata e differente responsabilità: nell'ambito dell'azione amministrativa da parte degli organi di governo i quali, in una cornice normativa che ampli le possibilità, abbandonino l'autoreferenzialità che spesso li ha contraddistinti, e in capo agli stessi cittadini che attraverso partecipazione e impegno civile superino un rapporto di mera richiesta con la politica, per diventare protagonisti di processi di rigenerazione urbana e coesione sociale. Un giardino può così diventare, e non è poco, non solo luogo positivo

di svago, di incontro e di socialità di una comunità piena di differenze, ma simbolo di un patto che, accorciando le distanze e riattivando un rapporto tra politica e cittadini deprivato dalla scomparsa dei corpi intermedi, sia alla base di un nuovo modello di città.