

The background of the cover is a complex, abstract composition. It features numerous irregular, blocky shapes in various shades of green and blue, some with a fine, dotted texture. These shapes are scattered across the white background. Overlaid on these shapes are several thin, black, hand-drawn style lines. Some of these lines are straight, while others are curved or form loops, creating a network-like pattern that suggests urban planning or infrastructure.

CITTÀ VERDE **E RIGENERAZIONE URBANA:**

**UN
CONFRONTO
TRA SAPERI**

**A CURA DI
MARCO CALABRÒ
E ANNALISA GIUSTI**

EDITORIALE SCIENTIFICA

CITTÀ VERDE
E RIGENERAZIONE URBANA:
UN CONFRONTO TRA SAPERI

a cura di

Marco Calabrò e Annalisa Giusti

Editoriale Scientifica
Napoli



Il libro è stato realizzato nell'ambito del progetto dal titolo "Reloading city: un nuovo approccio sistemico alla rigenerazione della città e del territorio" – CUP J53D23009210006 – Codice progetto 20228H7WF3 finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, PNRR Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1 "Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN)", Bando PRIN 2022, Decreto Direttoriale n. 104 del 02-02-2022.

I curatori del volume sono la Prof.ssa Annalisa Giusti, Principal Investigator del progetto e il Prof. Marco Calabrò Vice Principal Investigator del progetto.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0611-0

INDICE

Introduzione	1
<i>Marco Calabrò, Annalisa Giusti</i>	

SEZIONE I

LA VOCE DEI GIURISTI

La città 'verde' nei processi di rigenerazione urbana	5
<i>Francesca Di Lascio</i>	
La forestazione urbana. Profili giuridici	29
<i>Marco Brocca</i>	
Dal verde urbano all'infrastruttura verde urbana. Gli obiettivi ambientali e sociali della pianificazione locale	59
<i>Maria Grazia Della Scala</i>	
La strategia francese per la città verde	75
<i>Marco Francesco Errico</i>	
Il processo di metamorfosi verde delle città in Spagna	87
<i>Angiola Giovanna Modano</i>	

SEZIONE II

LA VOCE DEGLI ARCHITETTI E DEGLI URBANISTI

Il disegno che tarda a venire	101
<i>Carlo Moccia</i>	
La produzione dei servizi ecosistemici nel progetto dello spazio aperto urbano	111
<i>Caterina Frettoloso</i>	

Spazi aperti e nuove scritture dello spazio condiviso <i>Mariavaleria Mininni</i>	127
Rete di centralità verdi come infrastruttura <i>Francesco Costanzo, Gaspare Oliva</i>	139
L'impatto delle transizioni normative sui residui di piano nei processi di rigenerazione urbana <i>Roberto Gerundo</i>	175
Bacoli. Un Breve percorso attraverso l'attività amministrativa di un quinquennio tra politiche di rigenerazione e ripristini ambientali <i>Marianna Illiano</i>	193
Conclusioni <i>Gabriella De Giorgi</i>	199
Notizie sugli autori	205

INTRODUZIONE

Marco Calabrò, Annalisa Giusti

Il libro è realizzato nell'ambito del progetto di ricerca Prin 2022 *Reloading city: un nuovo approccio sistemico alla rigenerazione della città e del territorio*. In particolare, il presente Volume raccoglie gli atti dei diversi incontri organizzati dall'Unità di ricerca dell'Università degli Studi della Campania 'Luigi Vanvitelli', alla quale era affidata l'analisi della dimensione "verde" dei processi di rigenerazione urbana.

L'elemento maggiormente connotante tali incontri – che ha caratterizzato, invero, l'intero percorso di ricerca – è rappresentato dall'approccio fortemente multidisciplinare, volutamente valorizzato anche nella stessa strutturazione dell'indice del presente Volume, suddiviso in due sezioni: la prima dedicata a contributi di giuristi, la seconda, invece, a scritti di studiosi dell'architettura e dell'urbanistica.

In effetti, l'interrogativo dal quale origina l'idea di organizzare i convegni i cui atti sono raccolti nel Volume è in che modo le politiche di tutela dell'ambiente possano giovare di una maggiore integrazione tra i saperi, con particolare riferimento alla pianificazione ed alla valorizzazione del verde urbano.

Il tema è oggi particolarmente attuale – anche alla luce dei corposi investimenti previsti dal P.N.R.R. che, finalmente, riconosce il verde urbano come elemento centrale della città – eppure esso, dal punto di vista giuridico, soffre ancora di "contorni" definitivi poco chiari. L'assenza di una disciplina legislativa organica genera incertezze, esponendo la categoria a variabili impieghi nell'ambito delle scelte di legislazione regionale, prima, e di pianificazione, poi.

La lettura tradizionale, come noto, inquadra gli spazi verdi nella categoria degli standard urbanistici introdotti dal d.m. n. 1444/1968, regolando, in una prospettiva meramente quantitativa, la dotazione minima per abitante da riservare a verde pubblico. Tuttavia, da tempo sono state sottolineate le criticità di un sistema fondato su un obbligo generalizzato di quantità minime, privo di qualsiasi attenzione all'aspetto prestazionale, inteso come risposta articolata ai bisogni differen-

ziati della città. Come si evince anche dalla lettura delle *Linee guida per la gestione del verde urbano*, approvate dal Ministero dell'ambiente nel 2017, alla quantità occorre affiancare la qualità dell'intervento, valorizzando le diverse funzionalità dello stesso, in chiave tanto ecologico-ambientale quanto di benessere sociale ed economico.

In questo contesto, il confronto del giurista con le altre scienze consente di far emergere le notevoli potenzialità di efficaci politiche pubbliche di verde urbano nella lotta contro le emergenze ambientali legate alla crescente impermeabilizzazione dei suoli, quali l'instabilità idrogeologica, la perdita di biodiversità, l'incremento dei consumi energetici, l'inefficace gestione delle acque. La prospettiva, insomma, è quella delle c.d. *green infrastructures*, reti pianificate di spazi verdi a funzionalità multiple, legate al concetto di "città rigenerativa", in grado non solo di ridurre gli impatti delle attività antropiche sulle risorse naturali, ma di stabilire anche reazioni riparative tra città e sistemi naturali.

Già solo da queste brevi osservazioni emerge con evidenza come il confronto tra saperi sia essenziale per consentire il superamento del concetto di standard connesso alla sola quantificazione e localizzazione distributiva di aree verdi, a favore di una dimensione anche qualitativa e prestazionale, in grado di tradurre i numeri (quantità) in un progetto di città verde. In tale prospettiva, i risultati cui giungono i diversi saggi presenti nel Volume consentono di ricostruire la categoria del verde urbano non più come limite, bensì come valore, ovvero come interesse pluridimensionale che le amministrazioni, nelle loro politiche urbane, sono obbligate a bilanciare con gli altri interessi pubblici e privati che incidono sul territorio, elemento strategico doveroso e permanente nella redazione degli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio.

Desideriamo, infine, ringraziare tutti coloro che hanno generosamente contribuito alla riuscita dell'iniziativa attraverso l'invio dei loro scritti, ed in particolare la prof. Gabriella De Giorgi che ci ha onorato delle sue conclusioni: siamo certi che la pubblicazione del presente Volume rappresenti solo un primo "tassello" di un proficuo dialogo tra saperi, sempre più necessario anche nella prospettiva dei processi di transizione ecologica in atto.

SEZIONE I

LA VOCE DEI GIURISTI

LA CITTÀ ‘VERDE’ NEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA*

Francesca Di Lascio

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alla ricerca delle nozioni: città verde, verde urbano, rigenerazione urbana. – 3. Il rapporto tra rigenerazione urbana e verde urbano nel diritto europeo e nel PNRR: la rinaturalizzazione dei territori urbani. – 4. La ‘città verde’ nelle fonti statali: la scarsa effettività delle regole. – 5. La ‘città verde’ e la funzione di pianificazione regionale e locale: nodi e prospettive. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La definizione di politiche urbane orientate alla diffusione di ‘*nature based solutions*’ rappresenta ormai un modello doveroso di azione pubblica e impone un ripensamento delle tradizionali funzioni di gestione del territorio (a partire da quella di pianificazione ‘verde’¹) nonché dei correlati modelli di *governance*².

Le istituzioni globali ed europee promuovono da tempo tale prospettiva, ritenuta fondamentale per contrastare i cambiamenti climatici e minimizzarne (quando non invertirne) gli effetti nei territori urbanizzati. Pertanto gli interventi antropici di trasformazione delle aree urbane, siano essi di carattere espansivo o di natura rigenerativa, devono tendere alla riduzione dei rischi derivanti da eventi naturali estremi,

* Il contributo è il risultato di una ricerca condotta nell’ambito del progetto PRIN2022 *REhabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration* (REPAIR) (Codice del progetto: F53D230034300061 Finanziato dall’Unione europea – *NextGenerationEU*).

¹ Vedi in merito F. D’ANGELO, *Caratteri delle pianificazioni verdi*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, numero speciale 2025, 219 ss. e, in particolare per quanto di interesse, 224-229.

² In tema si rinvia alle riflessioni sviluppate da D.U. GALETTA, ‘*Nature Based Solutions*’ e pianificazione urbana, a salvaguardia della resilienza delle nostre città. *Qualche riflessione e taluni spunti di ricerca*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, C. CELONE (a cura di), *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, Napoli, 2024, 709 ss.

anticipandone le conseguenze, nonché contribuire alla protezione di numerose tipologie di specie animali e vegetali e dei relativi ecosistemi³.

In questo contesto, grande attenzione è rivolta al ruolo e ai poteri di cui le città dispongono per contrastare il cambiamento climatico e per promuovere la transizione ecologica. In materia, il quadro giuridico di riferimento affianca norme cogenti a previsioni meramente promozionali la cui effettività è rimessa all'autonomia non tanto (o, meglio, non solo) degli Stati quanto delle organizzazioni giuridiche cui compete il governo delle aree urbane nei diversi sistemi locali⁴.

Da una prospettiva più spiccatamente teorica, si osserva come il processo in corso stia contribuendo ad ampliare la categoria concettuale di riferimento su cui poggiano le questioni proposte, arricchendo di ulteriori valori semantici i contenuti della nozione di 'città'⁵, con la cui polisemia la dottrina si confronta da tempo in termini critici⁶.

L'espressione 'città verde' si pone, infatti, come epicentro e, al contempo, obiettivo delle politiche urbane richiamate. Ciò nonostante, dalla prospettiva giuridica, la stessa non è chiaramente definita, al pari

³ Per un quadro critico dei documenti internazionali ed europei nonché delle tipologie di strumenti utili a promuovere la prospettiva indicata si veda il rapporto della *European Environment Agency*, *Nature-based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction*, 2021, 1 (in specie 27-41).

⁴ A riguardo, si vedano T. FONT I LLOVET, *El papel de las ciudades en la lucha contra el cambio climático*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2024, 3, 528 ss., nonché M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo sostenibile e gli strumenti di governo del territorio tra prospettiva di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Amministrativo*, 2018, 4, 787 ss. e C. LAURI, *Il ruolo delle città nella lotta al cambiamento climatico*, in G. CONTALDI, A. COSSIRI, C. FELIZIANI, F. GAMBINO, F. MARONGIU BONAIUTI (a cura di), *Studi in tema di cambiamento climatico e giustizia climatica*, Napoli, 2025, 99 ss.

⁵ Si può tentare di definire una 'città' in modi molto diversi: così M. WEBER, *Economia e società. La città*, Roma, 2016 (trad. originale 1922).

⁶ In tema si rinvia, ad esempio, alle considerazioni sviluppate da G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 1, 5 ss., la quale ricorda come: *Sotto il nome di città, sono oggi ricomprese realtà molto diverse fra loro, con una conseguente e inevitabile perdita di potere connotativo del concetto. In parte, questo costituisce un effetto paradossale dell'aumento esponenziale degli studi sulla città, negli ultimi due decenni, a livello globale. Per altro verso, tuttavia, ciò dipende dal tasso di complessità dell'oggetto di studio, che non è facilmente riducibile, oltre un certo grado*. Vedi anche, con riferimento alla nozione di 'città europea contemporanea', la ricostruzione di E. TATÌ, *L'Europa delle città*, Milano, 2020, 83 ss.

di altre nozioni che interessano le politiche di trasformazione delle aree urbane in 'città verdi' e che sono oggetto di attenzione in questo scritto ovvero 'rigenerazione urbana' e 'verde urbano'.

Con lo scopo di delineare i confini dell'analisi e di chiarire quali accezioni terminologiche saranno impiegate, si procederà, quindi, innanzitutto ad una ricognizione dei contenuti delle espressioni richiamate. Sarà poi discusso il rapporto tra 'rigenerazione urbana' e 'verde urbano'. Successivamente, tale relazione sarà esaminata con riferimento alle disposizioni presenti nella legislazione di settore e negli atti di pianificazione e programmazione. Saranno, infine, sviluppate alcune considerazioni di sintesi e di sistema in esito all'analisi svolta.

2. *Alla ricerca delle nozioni: città verde, verde urbano, rigenerazione urbana*

L'espressione 'città verde' richiama, in termini teorici, l'idea di una distribuzione degli spazi urbani utile a favorire la presenza di spazi naturali rispetto a spazi artificiali, in modo da garantire ai cittadini la fornitura di servizi ecosistemici, una qualità abitativa elevata e, in coerenza con quanto disposto dalla *Nuova Carta di Lipsia*⁷, città «*giuste, verdi e produttive*».

È, dunque, una nozione ampia e polivalente che non trova se non un parziale riscontro nelle norme di settore, anche con riguardo a quelle specificamente dedicate allo sviluppo degli spazi urbani⁸.

Da una prospettiva sostanziale, la 'città verde' viene allora in rilievo, innanzitutto, perché impone alla pianificazione urbanistica di integrare elementi naturali ed elementi artificiali al fine di ridurre l'impronta ecologica e di erogare ai cittadini servizi pubblici mediante infrastrutture compatibili con la transizione ecologica.

L'espressione 'città verde' appare pertanto indissolubilmente connessa con quella di 'infrastruttura verde'. Quest'ultima è stata definita,

⁷ Il riferimento è al Parere del Comitato europeo delle regioni *Il rinnovo della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili* (2020/C 440/20).

⁸ In proposito, M. GOLA, *Diritto e città 'verde'. Spunti di riflessione*, in M. BROCCA, M. ROVERSI MONACO (a cura di), *Diritto e città 'verde'*, Sesto San Giovanni Milano, 2023, 17.

a livello europeo, dalla Comunicazione della Commissione Europea n. 249 del 6 maggio 2013 EU-EC, 2013a, intitolata *Infrastrutture Verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa*, che mira a preservare e ripristinare le reti naturali per garantire i servizi ecosistemici. Il documento definisce, in particolare, l'«infrastruttura verde» come «*rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici*» come ad esempio la purificazione dell'acqua, il miglioramento dell'aria, il temperamento degli effetti del clima. La Comunicazione precisa altresì che fanno parte delle infrastrutture verdi «*gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine*» e che «*sulla terraferma, le Infrastrutture Verdi sono presenti in un contesto rurale e urbano*».

L'integrazione di infrastrutture verdi nel contesto urbano richiede, pertanto, una modifica delle logiche e delle modalità tradizionali di erogazione dei servizi pubblici nonché delle attività ad essi strumentali: il trasporto pubblico urbano deve tendere a favorire la mobilità sostenibile; la realizzazione di edifici deve impiegare materiali a basso impatto ambientale; i collegamenti tra spazi urbani artificiali devono essere progettati per realizzare 'corridoi verdi'; gli spazi urbani naturali devono essere collegati tra loro così da creare un ecosistema urbano naturale il più ampio possibile. In concreto, la transizione descritta è perseguita mediante infrastrutture molto diverse tra loro: aree verdi urbane in forma di parchi, boschi urbani, giardini pubblici progettati per assorbire sostanze inquinanti, soluzioni edilizie innovative quali tetti verdi, giardini verticali e corridoi ecologici⁹.

Ancora, la nozione rileva in via indiretta in atti europei che fissano obiettivi vincolanti senza porre al centro la 'città verde' in quanto tale: così la *Strategia Europea per la Biodiversità al 2030*¹⁰ che promuove investimenti in infrastrutture verdi e soluzioni naturali per le città, sulla scia della già citata strategia sulle infrastrutture verdi del 2013.

⁹ In tema si veda A. ANTONELLI, *Le infrastrutture verdi*, in *Munus*, 2021, 1, 747 ss., e P.P. ZITTI, *Innovazione e sostenibilità delle infrastrutture verdi: una riflessione giuridica*, *ivi*, 2024, 1, 311 ss.

¹⁰ La *Strategia* è contenuta nella COM(2020) 380 *final* del 20 maggio 2020.

Infine, la 'città verde' è richiamata in documenti che si occupano di riqualificazione degli spazi urbani per raggiungere finalità ultronee. È il caso del *Green Deal europeo*¹¹, mediante il quale, come noto, è perseguita la neutralità climatica, obiettivo che pone le città al centro della transizione sostenibile e che promuove, tra l'altro, l'adozione di misure atte ad accrescere la qualità degli spazi urbani. Vanno nella direzione da ultimo indicata anche le numerose direttive europee in materia di qualità ambientale¹².

Anche il contenuto giuridico della categoria 'verde urbano' non è puntualmente definito¹³. La stessa può essere descritta, in via convenzionale, come l'insieme degli spazi naturali collocati in aree urbane. Tale qualificazione ricorre, quindi, con riferimento alla destinazione a verde di parti del territorio urbano indipendentemente dal regime proprietario dei beni insistenti negli spazi interessati (è possibile dunque distinguere tra verde urbano pubblico e verde urbano privato), dalla scelta di infrastrutturare o meno il verde urbano, che può essere attrezzato o libero (anche se il verde urbano, a differenza del verde extrau-

¹¹ Il Piano è stato introdotto con la COM(2019) 640 def. del 12 novembre 2019. Per una interessante analisi del progetto politico sotteso al *Green Deal*, si rinvia a D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024. Vedi anche, in tema, il fascicolo monografico della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021, 1, curato da A. MOLITERNI.

¹² Ad esempio, la direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, che ha istituito un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e la direttiva 97/271/CEE del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, che impongono obiettivi di qualità delle acque che impattano sulla gestione idrica delle città. O ancora la direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, fissa limiti per inquinanti atmosferici nelle aree urbane, mentre la direttiva 2002/49/CE del 25 giugno 2002 relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, regola l'esposizione acustica urbana. Non meno rilevanti sono le direttive 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e la direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, poiché entrambe tutelano ecosistemi e specie anche in ambito urbano.

¹³ Secondo G. PROFETA, *Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo nazionale e quelli regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, l'indeterminatezza della nozione è dovuta non solo all'assenza di una chiara definizione normativa del 'verde urbano' ma anche alla connotazione descrittiva che connota il concetto, da cui la difficoltà di identificare precisi elementi costitutivi della nozione.

rbano è, tendenzialmente, sempre ‘confinato’ da opere, infrastrutture, elementi artificiali) e dalla sua destinazione d’uso (parchi, giardini, verde urbano di collegamento, verde urbano di arredo, verde sportivo, verde scolastico, ecc.).

È evidente, quindi, come gli spazi richiamati possano essere articolati in forme anche molto diverse. La pluralità sostanziale dei modelli che il ‘verde urbano’ assume è, senza dubbio, uno dei fattori che rende complesso individuare una nozione unitaria della categoria. Le disposizioni di riferimento a livello europeo, nazionale, regionale e locale, per effetto, indicano i contenuti della nozione in modo molto frammentato generando difficoltà interpretative. Si riporta, ad esempio, il caso delle previsioni europee e nazionali relative alla relazione tra verde urbano e boschi urbani. Da un lato, infatti, il Regolamento europeo n. 1991/2024 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, (c.d. *Nature Restoration Law*) nelle premesse precisa che «*Gli spazi verdi urbani comprendono, tra l'altro, boschi, parchi e giardini urbani, fattorie urbane, strade alberate, prati e siepi urbane*»¹⁴. Dall’altro, tuttavia, il decreto legislativo 2 aprile 2018 n. 34, recante il *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, esclude dalla definizione di bosco gli «*spazi verdi urbani quali i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i vivai, compresi quelli siti in aree non forestali...gli impianti di frutticoltura e le altre produzioni arboree agricole, le siepi, i filari e i gruppi di piante arboree*»¹⁵. La nozione di bosco, quando riferita al contesto urbano, sembrerebbe, quindi, perdere la qualificazione normativa autonoma ad essa riconosciuta dal Testo unico per essere invece ‘attratta’ da quella, più sfumata e indefinita, di ‘verde urbano’. Si determina così una sorta di ‘pluri-qualificazione giuridica’ della nozione di ‘bosco urbano’ dovuta alla *vis* espansiva fattuale della categoria in esame, riconosciuta invero per via giurisprudenziale o accolta in atti di natura pianificatoria o amministrativa di livello substatale¹⁶.

¹⁴ Vedi in specie il Considerando n. 47.

¹⁵ Così l’art. 5, co. 1, lett. c, del d.lgs. n. 34/2018.

¹⁶ A tal riguardo, si rinvia alle osservazioni sviluppate da M. BROCCA, *Nuove interazioni tra “Città” e “Ambiente”: i boschi urbani*, in *Società e Diritti*, 2023, 3, 218-220ss. Dello stesso Autore, si legga anche *La selva nella città: stato dell’arte e panorama giuridico*, S. MARINI, V. MOSCHETTI (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Sesto San Giovanni-Milano, 2021, 74 ss. In termini più generali sul tema del frequente innesto di

Con riferimento alla rigenerazione urbana, si sottolinea, in primo luogo, la multidimensionalità degli effetti attesi, riconosciuta anche a livello sovranazionale dalla *Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana* del 2010¹⁷.

Nel contesto nazionale tale caratteristica è stata ripresa dal decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 (c.d. codice degli appalti pubblici) che ha definito la rigenerazione urbana come un insieme di «*interventi che hanno il fine di contrastare il consumo del suolo, incentivando il recupero, il riuso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani, favorendo usi compatibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, nonché promuovendo la qualità urbana e architettonica*»¹⁸. Nella stessa linea si colloca il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): la Missione 5 individua, infatti, nella rigenerazione il principale strumento per migliorare la qualità non solo del contesto ambientale ma anche del decoro urbano¹⁹. Anche l'analisi di progetti di legge attualmente in discussione nelle sedi parlamentari, mostra con chiarezza il ruolo della rigenerazione quale strumento di governo del territorio urbano in grado di rafforzare la coesione sociale²⁰.

spazi 'selvatici' non ordinati nei contesti urbani, sul conseguente assottigliamento del rapporto tra naturale e artificiale e sui conflitti che ne conseguono, si vedano F. CORTESE, G. PIPERATA (a cura di), *Istituzioni selvagge?*, Sesto San Giovanni-Milano, 2022, 7.

¹⁷ Nel documento, intitolato *Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, si legge, in particolare, che «*La rigenerazione urbana è concepita come un processo pianificato che deve trascendere gli ambiti parziali e gli approcci che sono stati la norma fino ad ora, al fine di guidare sia la città nel suo insieme sia le sue parti come componenti dell'intero organismo urbano, verso l'obiettivo di sviluppare appieno e bilanciare la complessità e la diversità delle strutture sociali, economiche e urbane, e allo stesso tempo stimolare una maggiore eco-efficienza ambientale*».

¹⁸ Così all'art. 3, co. 1, lett. o, Allegato I.1, del decreto legislativo n. 36/2023.

¹⁹ Vedi in specie gli Investimenti 2.1 e 2.2.

²⁰ Ad esempio, l'art. 1, comma 1, del disegno di legge n. 29/S intitolato *Misure per la rigenerazione urbana* recita «*La legge...nelle more dell'adozione della normativa quadro in materia di governo del territorio, definisce i principi fondamentali in materia di rigenerazione urbana e individua i compiti affidati ai diversi livelli istituzionali nonché le risorse e gli incentivi per gli interventi da realizzare negli ambiti urbani caratterizzati da un elevato degrado urbanistico edilizio, ambientale e socio-economico*». Il comma 2 del progetto richiamato prosegue affermando che «*la rigenerazione urbana persegue una o più delle seguenti finalità: a) favorire il riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree*

La nozione contenuta nel codice appalti, che si prende a riferimento perché rappresenta una delle indicazioni più generali a livello nazionale, indica i contenuti della rigenerazione urbana (ne chiarisce la dimensione ‘oggettiva’, se vogliamo) ma non ne chiarisce la natura giuridica.

In proposito, ampia parte della dottrina giuridica propende per riconoscere alla stessa la natura di funzione amministrativa e la qualifica come nuova funzione²¹, quale declinazione della funzione di governo del territorio²² o, più genericamente, quale funzione di amministrazione attiva²³. Altri, nel contesto di questo dibattito, si soffermano sul rapporto tra natura giuridica della rigenerazione urbana e interessi pubblici e privati su cui la stessa incide²⁴.

Qualificare la rigenerazione come funzione ha l'effetto di favorire una rilettura in termini più unitari del suo carattere multidimensionale, permettendo di ridimensionare le difficoltà definitorie connesse alla pluralità degli obiettivi e alla interdipendenza tra questi e il contesto territoriale, sociale ed economico in cui la stessa trova spazio.

È, in tal senso, sufficiente porre attenzione al ricorrere di una invariante indipendente dai fattori richiamati ovvero l'intervento della

produttive con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare, incentivandone la sostituzione, la riqualificazione fisico-funzionale, la sostenibilità ambientale e il miglioramento del decoro urbano e architettonico complessivo;...e) favorire l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane; ...f) tutelare i centri storici dalle distorsioni causate dalla pressione turistica e dalla diminuzione dei residenti; g) tutelare i centri urbani dal degrado causato dai processi di desertificazione delle attività produttive e commerciali;...n) favorire la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi di intervento».

²¹ Così E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 15.

²² Vedi R. DI PACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 3, 627.

²³ Si legga G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, 24, 68.

²⁴ Vedi F. CIARLARIELLO, *The Reduction of Land Consumption and the Role of Urban Regeneration as a Land-Use Function*, in *Italian Journal of Public Law*, 2025, 1, 269 ss.

rigenerazione sempre in esito alla presa d'atto della 'perdita' di valore della destinazione originaria del bene o dello spazio interessato. Ciò consente, più puntualmente, di interpretare la rigenerazione quale funzione amministrativa di 'riattivazione' del valore del contesto urbano. In quest'ottica, appare allora evidente come la stessa sia funzione necessaria per realizzare la trasformazione delle aree urbane degradate ad alto tasso di 'vuoti', termine con cui si intendono spazi, pubblici o privati, la cui perdita di valore ne ha determinato il di-suso (un impianto sportivo comunale abbandonato, un parco non agibile perché non più mantenuto) o ne ha favorito un uso 'distorto' (una scuola non utilizzata perché fatiscente ma non demolita che diventa alloggio per persone senza fissa dimora).

L'esercizio dei poteri connessi con tale funzione amministrativa è particolarmente rilevante per gli ambiti territoriali più 'fragili' come sono le periferie o le aree periurbane²⁵. Quest'ultimo riferimento permette di fare un cenno anche al tema del fondamento del carattere doveroso della rigenerazione urbana. In concreto, la doverosità della funzione richiamata è condizionata dall'appartenenza dei singoli beni urbani su cui incide mediante gli interventi trasformativi. La titolarità di diritti dominicali da parte di privati pone, infatti, interrogativi complessi quanto alla possibilità di riconoscere o meno limiti all'esercizio del potere amministrativo di governo del territorio urbano. Il dubbio interpretativo si pone, peraltro (e se possibile in misura anche più incerta), nel caso in cui il proprietario abbia rinunciato informalmente all'uso del bene, non garantendo la relativa funzione di manutenzione oppure se lo stesso ne disponga un uso improprio²⁶.

²⁵ Sul tema vedi le riflessioni di M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2022, 2, 394. In termini generali, sulla capacità della rigenerazione di ridurre i divari sociali, E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista Aic*, 2020, 1, 4 ss.

²⁶ Il tema è oggetto di analisi da parte di autori afferenti a diverse discipline. Si rinvia, con riferimento all'ambito pubblicistico, a F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, 1, in specie 39; ID., *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art. 9*, in *Munus*, 2023, 3, 597 ss., e con riferimento all'ambito privatistico A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 41 ss.

3. *Il rapporto tra rigenerazione urbana e verde urbano nel diritto europeo e nel PNRR: la rinaturalizzazione dei territori urbani*

Il rapporto tra rigenerazione urbana e verde urbano può, innanzitutto, essere letto nel prisma delle politiche di sostenibilità ambientale²⁷.

La rigenerazione urbana permette, infatti, di trasformare il territorio urbano e peri-urbano senza consumare (o, più precisamente, senza impermeabilizzare) nuovo suolo. Attraverso la rigenerazione, infatti, possono essere riconvertiti singoli beni immobili esistenti, ricostruiti beni immobili in porzioni di territorio già ‘consumate’ e riqualificate porzioni di territorio urbano o peri-urbano (di collegamento delle conurbazioni urbane) su cui insistono beni artificiali e beni naturali.

La rigenerazione urbana è, quindi, una leva rilevante per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale anche dalla prospettiva europea nonché per il mantenimento e il miglioramento, nel complesso, della qualità di vita dei cittadini²⁸.

Se letta dall’angolazione del suo rapporto con gli spazi verdi, la capacità della rigenerazione urbana di ridurre (quand’anche non di azzerare) il consumo di suolo non è l’unico effetto di cui tenere conto.

Da un lato, infatti, i processi di rigenerazione urbana possono essere finalizzati a realizzare una protezione ‘difensiva’ del suolo. Con questa espressione si fa riferimento all’apposizione di limiti alle nuove costruzioni che, impermeabilizzando il verde urbano, ne determinerebbero una diminuzione in termini quantitativi o una degradazione in termini qualitativi.

Dall’altro, però, la rigenerazione potrebbe essere un veicolo utile per promuovere la rinaturalizzazione del territorio urbano. Questa finalità è perseguibile solo accogliendo l’idea di una evoluzione che consenta di muovere dalla tradizionale funzione ‘statica’ di conservazione del verde urbano, il cui obiettivo è di ritornare al ‘valore originale’ degli

²⁷ Sulla rilevanza di tale relazione si legga B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, in *Diritto pubblico*, 2022, 1, 273 ss.

²⁸ Si è fatto qui riferimento alla sostenibilità in una plurima accezione poiché la rigenerazione è qualificabile, come detto, quale processo ‘multidimensionale’: modificando gli spazi urbani (spazi fisici) riduce le disegualianze territoriali e, per effetto, quelle sociali.

spazi urbani naturali, ad una funzione 'dinamica' di sua ricostituzione. La potenzialità di questa inversione è dirompente: i processi di rigenerazione urbana potrebbero infatti avere l'effetto di accrescere il valore del verde urbano rispetto a quello originale.

L'applicazione in via estensiva di questo approccio è stata promossa dal diritto europeo mediante l'adozione del citato Regolamento n. 1991/2024. Nelle premesse il provvedimento evidenzia in proposito come gli ecosistemi urbani, che occupano il 22% della superficie terrestre dell'Unione Europea e in cui vive la maggioranza dei cittadini europei, costituiscano «*habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti, compresi gli impollinatori*» e forniscano numerosi servizi ecosistemici essenziali, tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, favorite dagli effetti derivanti da 'isole di calore', nonché attività ricreative e processi di depurazione di acqua e aria²⁹. Il Regolamento afferma poi che la garanzia dei servizi richiamati dipende in via diretta dall'aumento degli spazi verdi urbani e che l'espansione della copertura vegetale urbana contribuisce, da un lato, a rafforzare la connessione tra aree naturali collocate in zone cittadine e aree naturali collocate nelle zone rurali circostanti le città, e, dall'altro, a fornire spazi per il rifugio e la riproduzione di specie animali ulteriori rispetto agli habitat agricoli e forestali³⁰.

È in questo quadro che si collocano le disposizioni vincolanti introdotte dalla *Nature Restoration Law* per la 'ricostituzione' degli ecosistemi urbani. Nello specifico, il provvedimento ha disposto l'azzeramento, entro la fine del 2030, delle perdite nette di superficie degli spazi verdi urbani e della copertura della volta arborea urbana nelle zone di ecosistemi urbani determinate e mappate dagli Stati di appartenenza ai sensi dell'art. 14, paragrafo 4, del Regolamento³¹. La

²⁹ Riguardo a questo ultimo profilo, si segnala come la forestazione e l'inverdimento urbano rilevino anche quali strumenti di salvaguardia preventiva o di ripristino in esito a danni ambientali, operando come mezzi alternativi di bonifica rispetto a quelli tradizionali e concorrenti al fitorisanamento. Sul tema, si legga L. BELVISO, *Il fitorisanamento fra nature based solutions, regole procedurali e sviluppo urbano sostenibile*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2023, 4, 1079 ss. (in specie, 1093).

³⁰ Vedi il considerando n. 47 del Regolamento UE n. 1991/2024.

³¹ L'art. 8, paragrafo 2, del Regolamento prevede, tuttavia, che possano essere escluse dalla mappatura «*le zone di ecosistemi urbani in cui la quota di spazi verdi urbani*

misura di tutela ‘passiva’ descritta si integra con un’altra misura di tipo ‘proattivo’ volta al progressivo incremento degli ecosistemi urbani. A partire dal 2031, infatti, gli Stati dovranno aumentare la superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani, integrandoli anche nei beni urbani artificiali quali edifici e infrastrutture, e al contempo accrescere la copertura arborea raggiungendo livelli soddisfacenti ai sensi del regolamento europeo³².

L’obiettivo di crescita del verde urbano è stato accolto anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, dalla prospettiva considerata, si pone pienamente in linea con la *Nuova strategia dell’UE per le foreste per il 2030*³³. Nel documento si ricorda come l’aumento delle aree boschive europee, funzionale a contrastare la tendenza al calo della crescita netta della superficie forestale, dipenda non solo dall’abbandono delle aree rurali e dell’agricoltura ma anche da processi attivi e sostenibili di rimboschimento nelle aree urbane e periurbane³⁴. Coerentemente la Missione 2 del PNRR, intitolata *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, dedica la Componente 4 alla *Tutela del territorio e della risorsa idrica* e prevede investimenti su diversi fronti di azione, tra cui la *Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano*³⁵. La valorizzazione del verde urbano, che concorre altresì alle finalità di tutela del territorio e delle risorse idriche, è stata perseguita mediante la piantumazione di 4,5 milioni di alberi e arbusti, la realizzazione di 4.500 ettari di nuove foreste, il trapianto di almeno 3,5 milioni di alberi nella loro destinazione finale e, più genericamente, attraverso attività di preservazione e valorizzazione della biodiversità locale. Tali interventi, volti a migliorare la qualità della vita e dell’aria, sono stati destinati alle città metropolitane.

nei centri urbani e negli agglomerati urbani supera il 45 % e la quota di copertura della volta arborea urbana supera il 10%».

³² Per un commento al regolamento, si veda E. PARISI, *Considerazioni in tema di ripristino ecologico*, in *Federalismi.it*, 2025, 30, 226ss., e M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura* (reg. UE 2024/1991), in *Federalismi.it*, 2024, 24, 114ss.

³³ Vedi in merito la Comunicazione (2021) 572 *final* del 16 luglio 2021.

³⁴ Tra gli strumenti da utilizzare il documento cita la possibilità di interventi su parchi e giardini urbani, su singoli alberi (anche se collocati in aree di proprietà privata) e l’installazione di infrastrutture ed edifici verdi.

³⁵ A tale finalità sono stati destinati € 210.000.000.

Il grado di realizzazione degli investimenti richiamati è a buon punto³⁶.

In particolare, in esito all'adozione del *Piano di forestazione urbana ed extraurbana*, è stato promosso l'obiettivo di mettere a dimora 6,6 milioni di alberi nelle città metropolitane³⁷. Lo stato di avanzamento degli ulteriori obiettivi (tra cui è prevista la piantumazione di alberi in contesti che già vedevano la presenza di boschi urbani e periurbani e di ulteriori alberi per il rimboschimento delle aree urbane ai sensi dell'art. 4 della legge n. 141/2019) è stato oggetto di monitoraggio da parte della Corte dei conti. Tale organo, pur rilevando l'assenza di criticità tali da comportare l'attivazione delle misure sanzionatorie previste dalle norme di riferimento, ha richiesto al ministero responsabile l'adozione di alcune misure correttive tra cui l'attenta verifica del possesso dei requisiti progettuali e procedurali previsti dal PNRR per l'ammissione al finanziamento e il rispetto dei tempi di esecuzione dei lavori, in una prima fase condizionati dalla scarsa disponibilità delle sementi e degli arbusti³⁸.

4. La 'città verde' nelle fonti statali: la scarsa effettività delle regole

Come accennato, la regolamentazione del verde urbano assume caratteristiche peculiari a seconda del livello di governo.

A livello europeo, si è detto, diversi atti di *soft law* forniscono indirizzi e standard come avviene, ad esempio, in tema di infrastrutture verdi. Tali fonti sono, però, tendenzialmente prive di cogenza e hanno, quindi, una funzione di mero incentivo nella diffusione degli strumenti previsti. L'approvazione della *Nature Restoration Law* ha però delineato un repentino cambio di rotta in ragione, si è discusso, dell'introduzione di norme direttamente vincolanti per gli Stati membri che avranno un impatto anche sui contesti urbani.

³⁶ Una panoramica dettagliata dello stato di avanzamento dei singoli progetti può essere rintracciata sui siti OpenPNRR (<https://openpnrr.it/misure/122/>) e Italia Domani (<https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/tutela-e-valorizzazione-del-verde-urbano-ed-extraurbano.html>).

³⁷ Il piano è contenuto nel decreto ministeriale n. 493 del 30 novembre 2021 e si pone in linea con le previsioni prescritte dalla legge 12 dicembre 2019 n. 141 (c.d. legge sul clima).

³⁸ Si veda in proposito la delibera della Corte dei conti del 16 marzo 2023, n. 16.

Le fonti statali operano in attuazione del diritto europeo nonché nel rispetto del riparto di competenze dettato dalla Costituzione, anche tenendo conto della modifica di cui all'art. 9 attraverso cui è stata prevista la tutela doverosa di principi-valore applicabili anche alla regolazione degli spazi urbani.

Nello specifico, le norme di riferimento possono essere distinte in due categorie: alcune in consonanza con il livello sovranazionale, contengono disposizioni di carattere promozionale; altre fissano vincoli gravanti in capo ai comuni.

Nel primo gruppo può essere collocato il già citato decreto legislativo n. 34/2018, il cui art. 8 prevede il miglioramento e restauro dei boschi esistenti nonché del paesaggio forestale in ambito rurale, urbano e periurbano.

Tra le seconde, è fondamentale il richiamo alla legge 14 gennaio 2013 n. 10 che ha, tra l'altro, imposto ai comuni di piantumare un albero per ogni neonato o minore adottato entro sei mesi dalla registrazione anagrafica per i comuni con più di quindicimila abitanti, di adottare annualmente varianti urbanistiche per i comuni inadempienti rispetto alle norme urbanistiche sul verde pubblico e di disporre il censimento obbligatorio degli alberi monumentali, con applicazione di sanzioni per l'abbattimento senza autorizzazione. La stessa legge ha adottato anche misure incentivanti, come quelle relative all'incremento e alla valorizzazione del patrimonio arboreo urbano al fine di ridurre le emissioni e l'aumento degli spazi verdi urbani (ivi comprendendo le cinture verdi intorno alle città) e ha previsto lo sviluppo di piani per migliorare l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e la gestione delle acque piovane. Queste previsioni, pur avendo introdotto importanti strumenti per la tutela e l'incremento del verde urbano, hanno avuto in molti casi un grado di effettività variabile poiché la loro attuazione è rimessa all'indirizzo politico comunale e non sono previsti meccanismi sostitutivi in grado di sopperire all'inerzia comunale³⁹.

³⁹ In accordo, M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2024, 1, 190, i quali osservano come la legge n. 10/2013 presenti una valenza per lo più propositiva, il che avrebbe richiesto l'adozione di disposizioni integrative di dettaglio per indirizzare l'esercizio delle funzioni di

Esito analogo ha avuto l'applicazione delle *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, adottate dal *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico* il 25 maggio 2017⁴⁰.

Si prospetta invece più cogente l'applicazione dei *Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde* di cui al decreto ministeriale 10 marzo 2020 che trova un avallo nell'obbligatorietà dei criteri ambientali prevista in termini più generali dal codice degli appalti pubblici⁴¹.

5. *La 'città verde' e la funzione di pianificazione regionale e locale: nodi e prospettive*

Guardando alla legislazione regionale di settore e agli atti di pianificazione subregionali e comunali, emerge una elevata frammentazione e una forte differenziazione sia in funzione dei livelli di governo, sia in relazione alle peculiarità territoriali.

Le caratteristiche illustrate, che determinano incertezze applicative, con conseguenze significative sulle scelte di pianificazione urbana e sui connessi processi di rigenerazione 'verde', si devono principalmente all'assenza di un quadro normativo omogeneo in materia di verde urbano.

pianificazione ed evitare applicazioni eccessivamente differenziate della categoria del 'verde urbano'.

⁴⁰ Il documento costituisce un riferimento tecnico per l'uso degli strumenti necessari a garantire la gestione sostenibile del verde urbano, tra cui i *Piani comunali del verde*, strumenti di necessaria integrazione dei piani urbanistici generali. A tal fine, l'art. 3 della legge n.10/2013 ha istituito presso il dicastero dell'ambiente il *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico* con compiti di monitoraggio, proposta di piani per nuove aree verdi e promozione dei giardini storici.

⁴¹ Nello specifico, l'art. 57, comma 2, del decreto legislativo n. 36/2023 impone alle stazioni appaltanti di integrare i criteri ambientali minimi (CAM) nella documentazione di gara mediante l'inserimento di specifiche tecniche e clausole contrattuali, definibili anche per specifiche categorie mediante appositi decreti ministeriali. Per effetto, atti di aggiudicazione disposti a valere su bandi e avvisi pubblici privi dell'indicazione dei CAM oppure in assenza della dimostrazione di conformità ai CAM da parte degli operatori economici possono essere annullate per violazione di legge (così, ad esempio, l'orientamento della sentenza nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 2 novembre 2023 n. 9398).

Basti pensare che tra le fonti nazionali, tradizionalmente, un ruolo chiave nella collocazione e nella 'consistenza' degli spazi verdi si deve al decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 di definizione degli standard urbanistici. Questo provvedimento, come noto, fissa i rapporti tra spazi destinati agli insediamenti artificiali e quelli riservati al verde pubblico ai fini della formazione degli strumenti urbanistici. La necessità di rispettare parametri rigidi, definiti in modo generalizzato, ha però spesso evidenziato i limiti di un approccio non sufficientemente flessibile e non adattabile agli specifici contesti urbani⁴².

A riguardo una possibile inversione di tendenza potrebbe fare seguito all'approvazione di alcuni dei provvedimenti in corso di discussione parlamentare, nei quali viene accolta una definizione più ampia e flessibile della pianificazione in materia di verde urbano. Il riferimento è, in particolare, all'Atto Senato n. 1028, intitolato *Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo*, che tra le proprie finalità richiama la necessità di «*tutelare le aree naturali e ri-naturalizzate esistenti contribuendo a salvaguardare la biodiversità e le funzioni ecosistemiche del suolo, anche incrementando la presenza di aree a verde profondo*⁴³» e di «*garantire il diritto al verde urbano e l'accesso universale agli spazi verdi pubblici, per migliorare le condizioni di vita nelle città, assicurando la disponibilità di una quota minima pro capite di verde (in misura non inferiore alla media europea) in prossimità delle abitazioni e adeguata alla salvaguardia della salubrità del suolo, dell'acqua e dell'aria e alla tutela della salute delle persone*»⁴⁴.

⁴² L'eterogeneità della disciplina regionale è rilevata da M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., 195, che rilevano come il contesto nel quale sono state inserite le disposizioni sulla pianificazione del verde urbano (leggi dedicate alla rigenerazione urbana oppure leggi dedicate al governo del territorio) non abbia una valenza non meramente formale ma influenzi il modo in cui la categoria del verde urbano viene qualificata.

⁴³ Così l'art. 1, comma 2, lettera d), del progetto di legge. Secondo la definizione introdotta nell'art. 2, comma 1, lett. l) del testo, le "aree a verde profondo" sono *area di terreno storicamente non smosso, non di risulta e non compattato, naturalmente permeabile e non sovrapposto a manufatti edilizi, impiantistici o cimiteriali, a qualunque profondità essi siano, o area di terreno antropizzato superficialmente (parchi, bonifiche) con potenzialità ecosistemiche*.

⁴⁴ Vedi l'art. 1, comma 2, lettera f), del progetto di legge.

Alla pianificazione del verde è specificamente dedicato anche l'art. 7, comma 1, del disegno di legge che mira a rendere obbligatoria l'adozione da parte dei comuni dei *Piano del verde e delle superfici libere urbane e della riforestazione urbana* previsto dalla legge n. 10/2013. Nel progetto richiamato la competenza di individuazione dei criteri e delle modalità di elaborazione dei piani è rimessa alle regioni, in linea con quanto disposto dalla legge citata. I *Piani del verde*, a loro volta, dovrebbero essere adottati da ogni comune entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

Il *Piano del verde*, nella prospettiva delineata, dovrebbe diventare strumento di pianificazione indispensabile e preliminare al *Piano Regolatore Generale* comunale⁴⁵. Infine, ai contenuti del *Piano del verde* dovranno essere adeguati tutti gli strumenti urbanistici già approvati.

Qualora l'Atto Senato n. 1028 dovesse entrare in vigore, potrebbe avrebbe l'effetto di rafforzare in modo significativo il peso del verde urbano nel contesto della pianificazione urbanistica, influenzando in modo molto più marcato la considerazione della prospettiva 'verde' nei processi di rigenerazione urbana. Per come oggi delineati, infatti, i *Piani del verde* appaiono come meri strumenti volontari e integrativi della pianificazione urbanistica generale.

Occorrerà però comprendere quale sarà, in concreto, il margine di operatività della legge statale in materia di rigenerazione e verde urbano nella vigenza del decreto ministeriale sugli standard urbanistici, che comunque rappresenterà un vincolo di non poco conto.

Quanto all'esercizio delle competenze regionali nella materia di interesse si ravvisa una evidente discrepanza tra la numerosità delle leggi adottate in materia di rigenerazione urbana e la scarsità delle leggi aventi ad oggetto il verde urbano e/o la rigenerazione 'verde'. Le regioni hanno, inoltre, adottato approcci molto differenti: talvolta il verde urbano è stato regolamentato nel quadro delle politiche di rigenerazione urbana; in altri casi, la materia è stata integrata nella normativa

⁴⁵ L'obiettivo è di promuovere da parte dei comuni la formazione di una visione strategica complessiva delle infrastrutture verdi rispetto al territorio di riferimento, così programmandone lo sviluppo a medio-lungo termine, basato su criteri omogenei, quali ad esempio, la mitigazione dell'impatto edilizio con interventi di rinverdimento, la tutela e l'incremento del verde esistente, la creazione di grandi parchi pubblici nelle aree più dense, la realizzazione di corridoi ecologici, aree agricole urbane, piste ciclabili e pedonali e la predisposizione di capitolati tecnici con obblighi su irrigazione e scelta delle essenze.

generale sul governo del territorio; infine, solo alcune regioni hanno adottato leggi appositamente dedicate al verde urbano.

Le prime sono quelle di maggior interesse ai nostri fini.

Si richiama, innanzitutto, la legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 dell'Emilia-Romagna che, nell'ambito delle misure sul governo del territorio, ha promosso la tutela del verde urbano attraverso azioni per migliorare la qualità ambientale delle città, ridurre le aree impermeabili e aumentare la presenza di aree verdi. Il provvedimento incoraggia la rigenerazione urbana sostenibile, con incentivi e semplificazioni procedurali. Favorisce inoltre progetti di architettura partecipata e di riqualificazione del patrimonio urbano esistente in ottica di riduzione del consumo di suolo.

Rileva altresì la legge regionale 10 agosto 2022 n. 13 della Regione Campania mira a favorire il rafforzamento delle reti infrastrutturali del verde e degli spazi urbani aperti come leva utile per perseguire i più generali obiettivi di riduzione del consumo di suolo.

Infine, la legge regionale n. 14 del 06 giugno 2017 della Regione Veneto incentiva l'elaborazione di una pianificazione volta alla diffusione e all'applicazione delle buone pratiche per la valorizzazione del verde urbano. Il provvedimento tutela il verde urbano principalmente attraverso la valorizzazione del principio del contenimento del consumo di suolo e la protezione delle risorse naturali nonché mediante la definizione delle superfici naturali e seminaturali, comprendenti il verde pubblico e la ridefinizione dei processi di controllo e pianificazione nell'ottica della riduzione del consumo di suolo.

Questa ultima legge si segnala in modo specifico poiché prevede i c.d. crediti per 'rinaturalizzazione', riconoscendo crediti edilizi in caso di demolizione senza ricostruzione da parte del proprietario che procede a rinaturalizzare l'area. Il credito da rinaturalizzazione non è associato a meccanismi perequativi, come accade tradizionalmente, e questo è elemento di originalità nel contesto attuale della legislazione regionale. Al fine di incentivare l'uso dei crediti citati, la legge regionale n. 14/2017 prevede una specifica disciplina, che ne consente l'uso per ampliare edifici esistenti, per riqualificare quartieri o aree degradate e/o in aree apposite che i comuni individuano tramite la 'variante urbanistica' con regole specifiche. I crediti per rinaturalizzazione, rispetto a quelli classici, sono quindi più versatili e più premianti: chi ne dispone può raggiungere il

massimo ampliamento consentito per legge. Ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge citata, inoltre, «*Il suolo ripristinato all'uso naturale o seminaturale, con utilizzazione delle agevolazioni di cui al comma 2, è assoggettato ad un vincolo di non edificazione*» che «*permane fino all'approvazione di una specifica variante allo strumento urbanistico che non può essere adottata prima di dieci anni dalla trascrizione del vincolo*»⁴⁶.

Non vi è dubbio che la prospettiva di inedificabilità dell'area per almeno un decennio sia coerente con la complessiva visione di una trasformazione delle aree urbane in aree verdi. Occorrerà però verificare se il termine indicato sia o meno compatibile con gli standard indicati dalla *Nature Restoration Law* che opera in una direzione in parte differente. Inoltre, la previsione di crediti edilizi in termini ordinari consente comunque un aumento di cubatura, dal momento che potrebbero verificarsi possibili conflitti con l'interesse paesaggistico a fronte di interventi ricadenti in aree sottoposte a vincolo⁴⁷.

La concreta effettività dei disposti normativi richiamati sarà condizionata dall'esercizio della funzione pianificatoria. Sarà determinante, in particolare, l'atteggiarsi del rapporto tra piani paesaggistici regionali e piani del verde comunali, nonostante la scarsa adozione di tali atti al momento attuale. In merito, occorre anche tener presente che, ad oggi, solo il piano paesaggistico è obbligatorio e, dunque, nel caso in cui siano adottati entrambi, è quest'ultimo che dovrà essere considerato prevalente.

6. *Considerazioni conclusive*

L'indeterminatezza della nozione giuridica e l'incertezza del quadro normativo di riferimento potrebbero, a prima vista, far pensare che la 'città verde' sia un 'non luogo' privo di identità, nel senso proposto

⁴⁶ La legge rimette ad un atto della Giunta la definizione dei luoghi di uso dei crediti (es. zone già urbanizzate, aree di espansione, ecc.), del numero di crediti che può accogliere ogni area (quanto 'volume' può assorbire), se i soggetti privati sono obbligati o liberi di accettarli e che vengano stabiliti meccanismi flessibili di scambio, per facilitare gli accordi tra chi ha i crediti e chi li può usare. La Giunta veneta è intervenuta in materia con le determine DGR n. 301/2021 e DGR n. 263/2020.

⁴⁷ Per una ricostruzione sistematica dei contenuti delle leggi regionali in materia di rigenerazione urbana si rinvia a G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 3, 651 ss.

da Marc Augè⁴⁸. Una città priva di identità per il diritto urbanistico e contrapposta alla ‘città storica’, con ciò intendendo il comune “ente a competenza generale” secondo il diritto amministrativo e in cui le relazioni tra gli abitanti si sviluppano e sono definite secondo regole chiare.

In realtà l’analisi normativa fornisce altre indicazioni.

Pur in assenza di definizioni chiare, il valore del ‘verde urbano’ è ribadito in modo costante nelle politiche e nel diritto europeo.

A livello nazionale, questo valore inizia ad essere individuato come ineliminabile e prioritario sotto due prospettive.

In primo luogo, in quanto elemento da tutelare nel presente attraverso la previsione di obblighi di cura e di aumento di volume del verde urbano. Lo testimoniano gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In secondo luogo, il valore del ‘verde urbano’ è elemento da tutelare in chiave prospettica mediante la sua valorizzazione nel contesto della pianificazione urbanistica (ciò attraverso la previsione della cogenza dei *Piani del verde*) e all’interno dei processi di trasformazione urbana realizzati mediante la rigenerazione (direzione verso cui sono orientati i progetti di legge in discussione). Questa seconda prospettiva è senza dubbio influenzata anche dalla riforma dell’art. 9 della Costituzione e dal riconoscimento della tutela ambientale anche «*nell’interesse delle future generazioni*».

Del mutamento descritto si intravedono però segnali anche al livello regionale. L’esercizio della competenza normativa in materia di governo del territorio sembra, in specie orientata, in due direzioni.

Innanzitutto, il verde urbano è oggetto di regolazione diretta e, al contempo, misura di indirizzo per l’esercizio della funzione di pianificazione comunale. Ma il verde urbano è anche elemento prioritario di definizione dei processi di rigenerazione urbana.

Le considerazioni svolte con riferimento ai livelli di governo europeo, statale, regionale e territoriale mostrano, nel complesso, uno spostamento dell’asse della regolazione verso la ‘città verde’. Non consentono, però, di riflettere sul grado di effettività in concreto dei processi di ‘rigenerazione verde’.

⁴⁸ Il riferimento è a M. AUGÉ, *Non-lieux, Introduction À une Anthropologie De la Surmodernité*, Paris, 1992.

È infatti al livello locale che occorre volgere lo sguardo poiché, secondo il diritto urbanistico, è ai comuni che compete attuare i processi di trasformazione del territorio urbano.

In tal senso i confini e il contenuto della nozione di 'città verde' nonché il peso che questa assume nel contesto dei processi di rigenerazione urbana appaiono fortemente dipendenti dalle scelte di indirizzo politico comunale. Scelte operate, in concreto, sia mediante l'integrazione dei diversi piani (come, ad esempio, il piano del verde, il piano della mobilità sostenibile e il piano degli arenili) nel tessuto della pianificazione urbanistica, sia attraverso la c.d. rigenerazione 'per progetto' quale quella finanziata a valere sui fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

È al livello comunale, infatti, che emerge la centralità della rigenerazione urbana per la soddisfazione delle utilità ambientali mediante la garanzia dei servizi ecosistemici e che può essere accresciuta la sostenibilità sociale. In altre parole, spetta ai comuni 'sbilanciare' l'equilibrio tra spazi urbani artificiali e spazi urbani naturali in favore di questi ultimi. Operate le scelte di indirizzo politico, compete infatti a questi soggetti individuare i processi di trasformazione urbana più adeguati per realizzare la 'città verde'.

Se si guarda al ruolo dei comuni quali attori istituzionali responsabili di proteggere e accrescere il verde urbano, la 'città verde' assume allora interesse anche in quanto 'città per il verde'.

In questa prospettiva, la rigenerazione a guida pubblica dovrebbe essere orientata anche da obiettivi di rinaturalizzazione che consentano non solo di mantenere il valore ecosistemico iniziale degli spazi urbani ma di accrescerlo.

In tal senso, l'inserimento del verde nel tessuto urbano e la garanzia del rispetto dei relativi vincoli contribuiscono a definire la forma della 'città verde' secondo standard puntuali che, a loro volta, concorrono a costituire i contenuti sostanziali dei diritti alla città⁴⁹. Nella

⁴⁹ La formulazione, che come noto ha matrice non giuridica essendo stata utilizzata in primis in H. LEVEBVRE, *Le droit à la ville*, Parigi, 1968, è stata ripresa e discussa in termini giuridici da *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la Ville*, Paris, 2016, e, successivamente in Italia, da M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto amministrativo*, 2018, 4, 787 ss.; L. GIANI,

prospettiva che qui si discute si consolida, dunque, una vera e propria ‘aspettativa’ alla città verde da parte dei fruitori dei ‘servizi urbani’ che, a sua volta, si sostanzia nella doverosità di soddisfazione di un catalogo di diritti la cui garanzia passa, innanzitutto, per la definizione di nuove politiche urbane.

Occorre allora anche riflettere sul rapporto tra sviluppo delle ‘città verdi’ e tutela delle correlate prerogative in caso di ineffettività delle politiche. Ad esempio, sarebbero ammissibili richieste giudiziali di conformazione agli standard ‘verdi’ urbani da parte di associazioni di promozione dei valori ambientali o di altri soggetti legittimati a ricorrere nella prospettiva di tutela delle generazioni future ammessa dal novellato art. 9 della Costituzione⁵⁰.

Il ruolo rilevante spettante ai comuni per la costruzione della ‘città verde’ e per la garanzia dei relativi diritti richiederebbe, però, un ripensamento dei confini dell’autonomia comunale nel contesto del governo del territorio urbano, nel senso rimarcato anche dalla Corte costituzionale anche alla luce dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà⁵¹. Questa relazione appare, invece, ancora fortemente condizionata dagli indirizzi statali e regionali⁵².

Tale auspicio è, peraltro, già stato espresso un trentennio orsono dalla *Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile*

M. D’ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in C. FRANCHINI, N. PAOLANTONIO, A. POLICE (a cura di), *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. III, Napoli, 2005 ss.; F. SAITTA, *Sul “diritto alla città” come catalogo di pretese, doveri, responsabilità: appunti per una declinazione moderna di un concetto antico*, in *Munus*, 2024, 2, 461 ss.

⁵⁰ Il tema è richiamato da G. PIPERATA, *La città “verde” e le sfide per il diritto*, in M. BROCCA, M. ROVERSI MONACO (a cura di), *Diritto e città ‘verde’*, Sesto San Giovanni-Milano, 2023, 26, che si chiede se la qualificazione di una città come ‘verde’ potrebbe in futuro giungere a configurare uno statuto giuridico suscettibile di legittimare diritti o aspettative tutelabili in sede giudiziaria nel contesto delle nuove forme di tutela ambientale.

⁵¹ Si veda a riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 16 luglio 2019.

⁵² Interessanti riflessioni circa l’opportunità di riconoscere un valore adeguato e attuale all’autonomia locale delle città sono sviluppate da T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, numero speciale, 115 ss., e da F. GIGLIONI, *Differenziare i Comuni. Le città come nuovo soggetto di diritto?*, in *Diritto pubblico*, 2025, 1, 203 ss.

(c.d. Carta di Aalborg) del 27 maggio 1994. Nel documento si legge, a riguardo, che *«Le città ritengono di possedere la forza, la conoscenza e il potenziale creativo per sviluppare modi di vita sostenibili e progettare e gestire le città compatibilmente con un modello urbano sostenibile. I rappresentanti democraticamente eletti delle collettività locali sono pronti ad assumersi la responsabilità di riorganizzare le città in base a criteri di sostenibilità. La capacità delle città di raccogliere questa sfida dipende dai diritti di autogoverno che vengono loro riconosciuti a livello locale conformemente al principio della sussidiarietà. È essenziale che gli enti locali dispongano di poteri sufficienti e di una base finanziaria solida»⁵³.*

Pare, questa, una prospettiva non solo attuale ma anche doverosa se si vuole garantire l'effettività dei progetti di rigenerazione urbana dedicati a realizzare le città verdi del prossimo futuro.

⁵³ Così al punto I.12, intitolato *L'autogoverno locale come preconditione*.

LA FORESTAZIONE URBANA. PROFILI GIURIDICI

Marco Brocca

SOMMARIO: 1. Elementi e relazioni. – 2. La dimensione urbana della questione ambientale e la soluzione della forestazione urbana. – 3. Il dato statale. – *Segue.* Il contributo del PNRR. – 4. Il dinamismo regionale e le esperienze dei territori. – 5. Pluriqualificazione, opportunità e incertezze normative. – 6. Potenzialità e cautele.

1. *Elementi e relazioni*

L'espressione "forestazione urbana" deriva da quella inglese "urban forestry", la quale evoca la disciplina che si occupa dello studio e dello sviluppo del verde nelle aree urbane e che, a sua volta, si declina in un'accezione lata, per ricomprendere varie misure volte a "inverdire" il contesto urbano, come la progettazione di parchi, giardini, alberature, viali pubblici, lo sviluppo di orti urbani, la realizzazione di tetti e facciate verdi, la tutela di spazi con presenze arboree (scarpate, fossi, ecc.), e in un'accezione stretta, che inerisce propriamente alla diffusione delle formazioni boschive in ambito urbano.

Nel presente contributo l'attenzione sarà focalizzata sulla seconda accezione, non solo per l'economia del lavoro, ma perché il tema dei boschi in città costituisce un fenomeno emergente, meno sviluppato rispetto alle altre manifestazioni del verde urbano e perché, come si vedrà, pone al giurista non poche questioni problematiche. Si tratta di fenomeno a sua volta eterogeneo, perché ricomprende interventi sia di creazione mirata – e artificiale – di nuovi boschi ovvero di ripristino o recupero di boschi esistenti ma degradati o estinti, sia di accompagnamento di boschi spontanei nati per naturalizzazione o rinaturalizzazione di aree libere ovvero dismesse.

La locuzione "forestazione urbana" ibrida due categorie, da sempre presenti nel mondo del diritto e oggetto di progressiva attenzione e valorizzazione giuridica¹, che però non risultano tradizionalmente

¹ Lo dimostra, dal lato del tema forestale, la recente operazione di testunificazio-

comunicanti, anzi appaiono contrapposte. L'impostazione del diritto appare ancora tributaria di quell'approccio antropologico che vede nei boschi e nelle foreste² luoghi impervi e oscuri, per questo realtà evocative di insicurezza e di difficile controllo, mentre le città, plasticamente

ne da parte del legislatore statale in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), che, come si vedrà, si sforza di recepire in chiave giuridica gli apporti scientifici consolidati in termini di multifunzionalità e gestione sostenibile dei boschi. Sul versante della "città" basti richiamare gli studi recenti della scienza giuridica focalizzati sull'idea della 'costruzione' delle politiche pubbliche attraverso il punto di vista del *civis* e secondo la dimensione di livello urbano (G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 24, 2006, 1 ss.), in virtù di una concezione dell'ambito urbano come livello territoriale ottimale di implementazione dell'azione pubblica, perché 'capace' di far emergere al meglio i bisogni delle persone; bisogni vecchi e nuovi, crescenti ed eterogenei, ma aggregabili in una sorta di fascio di interessi tutti attinenti alla qualità di vita umana, condensati dalla scienza giuridica in termini di diritto all'habitat ovvero alla qualità o all'ambiente urbano (N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, 424; G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 273 ss.; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, Torino, 2012, 199; C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, I, Milano, 2014, 434 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 249) ovvero, con formula più suggestiva, come diritto alla città (l'espressione è stata coniata da Henry LEFEBVRE, sociologo urbano, con l'opera *Droit à la ville*, Paris, 1968 ed è stata ripresa in ambito giuridico, sempre in Francia, da J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, 2013. Significativa è la prospettiva indicata dall'Autore, *Per lo studio del diritto delle città*, in M.P. CHITI, G. DELLA CANANEA, a cura di, *Il diritto che cambia*, Napoli, 2016, 205, secondo cui la città costituisce «una delle più interessanti frontiere del diritto amministrativo». Vi pone attenzione anche la dottrina italiana: v., tra i primi, C.E. Gallo, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, cit., 438; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 221; G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2018, 23; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 798 ss.; L. GIANI, M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, III, Napoli, 2019, 2005 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, 2019, 79; F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, 2020, 52 ss.).

² Il testo unico forestale ha ribadito la tradizionale equiparazione giuridica di "bosco", "foresta", "selva" (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 34/2018).

protette dalle mura cittadine, sarebbero luoghi sicuri³; ovvero secondo quella concezione più evoluta che vede nei boschi dei luoghi da scoprire, da esplorare, da visitare per i vantaggi che offre in termini di benessere psico-fisico (estetica, amenità, qualità dell'aria, ecc.), condizione che risalta proprio perché contrapposta agli stili di vita tipici della città.

La progressiva consapevolezza, anche da parte del legislatore, della multifunzionalità (capacità di produrre servizi ecosistemici a favore della collettività) dei boschi ha contribuito solo in minima parte a giustificare e sollecitare un accostamento delle due realtà, che rimane ancora un dato marginale nel mondo del diritto.

2. *La dimensione urbana della questione ambientale e la soluzione della forestazione urbana*

È noto che le politiche ambientali abbiano avuto una genesi e uno sviluppo con una marcata connotazione sopranazionale. Quel che rileva ai fini del presente contributo, è la progressiva consapevolezza che va emergendo dal diritto ambientale internazionale della “dimensione urbana” della questione ambientale e, da questa visuale, che la forestazione urbana sia una delle possibili leve di intervento.

La promozione dell'accostamento della componente forestale alla dimensione urbana muove dall'intersezione di una duplice cognizione: quella della molteplicità dei benefici in chiave ambientale dei boschi (assorbimento di CO₂, rimozione di inquinanti atmosferici, regolazione del ciclo dell'acqua e dei vari componenti bio-geochimici, conservazione di biodiversità, ecc.) e quella della condizione dei centri urbani come i terminali più “sofferenti” delle problematiche ambientali, cui si correla un altro elemento di criticità delle città, quello della densità abitativa elevata e, peraltro, destinata a aumentare⁴. In altre parole, l'effetto utile della forestazione può inverarsi e, anzi, amplificarsi proprio nel contesto urbano.

³ V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, 31.

⁴ Si calcola che nel 2050 la popolazione mondiale che vivrà nelle città sarà pari al 66% del totale: Rapporto ONU-IRP, *Il peso delle città: i requisiti delle risorse della futura urbanizzazione*, Parigi, 2018, 21.

Sempre più numerosi e rilevanti sono i documenti internazionali che enfatizzano la dimensione urbana della questione ambientale e favoriscono, tra le soluzioni, la promozione del verde urbano, anche con evidenziazione dell'utilità della forestazione urbana.

Basti citare l'Agenda 2030⁵ e il Green Deal europeo⁶: la prima include tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) le «città e comunità sostenibili» (goal n. 11), proponendo un modello di sviluppo di tipo *bottom up*, partecipato e sostenibile, laddove la sostenibilità ambientale costituisce un paradigma permanente e trasversale alle diverse politiche pubbliche (urbanizzazione, sistema dei trasporti, edilizia abitativa, ecc.) e nella declinazione degli obiettivi compare anche quello dell'incremento di «spazi verdi pubblici» e della garanzia dell'accessibilità universale (goal n. 11.7).

Il documento europeo intende inaugurare una strategia di sviluppo in cui gli indifferibili problemi mondiali legati all'ambiente e al clima diventano «un'opportunità unica» di «transizione verde» dell'economia e in questo percorso le «città verdi» sono uno degli obiettivi prefissati, nella dichiarata consapevolezza che la città costituisca un ambito ottimale di intervento per i diversi settori interessati (mobilità, infrastrutture, gestione dei rifiuti, ecc.) e per le auspiccate azioni, come l'incremento degli spazi verdi.

Il connubio «città» e «ambiente» ispira ulteriori documenti internazionali che si connotano per l'esplicito riferimento ai boschi urbani. Si vedano, ad esempio, i documenti europei recanti la Strategia sulla biodiversità e la Strategia forestale: nel primo documento strategico⁷ si richiama l'obiettivo del ripristino della natura e tra le misure invocate

⁵ ONU, *Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in *sustainabledevelopment.un.org*, 2015. Tra i documenti internazionali di settore, può citarsi, in relazione al tema delle politiche urbane, la New Urban Agenda (Quito, 17-20 ottobre 2016), adottata dall'ONU quale documento di programmazione condiviso a livello globale che intende proporre un ripensamento delle politiche urbane nella direzione della promozione dello sviluppo sostenibile delle città e degli insediamenti umani per i prossimi decenni. Il proposto modello di urbanizzazione in chiave sostenibile include, tra l'altro, la dotazione nelle città di «spazi pubblici verdi e di qualità» (punto 13.b), come «giardini e parchi» (punto 37).

⁶ UE, *Patto verde europeo*, in *ec.europa.eu*, 2019.

⁷ *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, COM(2020)380.

rileva quella di «inverdire le zone urbane e periurbane» anche attraverso la realizzazione in città di boschi (punto 2.2.8). Similmente, la nuova Strategia forestale⁸ pone tra gli obiettivi l'«imboschimento e rimboschimento di foreste ricche di biodiversità», con la specificazione che le «aree urbane e periurbane» costituiscono ambiti territoriali di prioritario intervento in ragione dei riconosciuti effetti positivi delle foreste nell'ambiente cittadino. Questa linea direttrice è recepita altresì nel recente regolamento europeo sul ripristino della natura (*nature restoration law*)⁹ che muove dalla constatazione secondo cui il mantenimento in buono stato dei diversi tipi di habitat protetti non è sufficiente a sfruttare appieno i benefici propri degli ecosistemi naturali, per cui occorre intervenire anche nell'ottica del ripristino degli habitat degradati (peraltro, secondo una precisa tabella di marcia: ripristino entro il 2030 di almeno il 30% degli ecosistemi degradati europei, percentuale che dovrà raggiungere il 60% entro il 2040 e il 90% entro il 2050). Nella declinazione degli ecosistemi da tutelare e ripristinare, rilevano gli «ecosistemi urbani» che comprendono, tra gli altri, «boschi, parchi e giardini urbani»¹⁰.

⁸ *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, Comunicazione della Commissione del 16 luglio 2021, COM(2021)572.

⁹ Regolamento UE del 24 giugno 2024, n. 2024/1991, del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

¹⁰ In particolare, si afferma che «Gli ecosistemi urbani rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell'Unione ed è qui che vive la maggioranza dei cittadini dell'Unione... Gli ecosistemi urbani, come gli altri ecosistemi oggetto del presente regolamento, costituiscono habitat importanti per la biodiversità, in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti, compresi gli impollinatori. Forniscono inoltre molti altri servizi ecosistemici essenziali, tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, ad esempio per le inondazioni e gli effetti “da isole di calore urbano”, il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell'acqua e dell'aria, nonché la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. L'aumento dello spazio verde urbano è un parametro importante per misurare l'aumento della capacità degli ecosistemi urbani di fornire questi servizi essenziali. Incrementare la copertura vegetale in una determinata area urbana rallenta il deflusso delle acque, riducendo così il rischio di inquinamento dei fiumi dovuto alle tracimazioni causate da piogge violente, e contribuisce a contenere le temperature estive, rafforzando così la resilienza climatica, oltre ad offrire alla natura uno spazio supplementare per prosperare. Aumentare il livello degli spazi verdi urbani migliorerà, in molti casi, la salute dell'ecosistema urbano» (*considerando* n. 47).

3. *Il dato statale*

Il tema della forestazione urbana difetta ancora di un adeguato inquadramento normativo a livello statale. Neanche la legge 14 gennaio 2013, n. 10, che rappresenta la prima legge statale dedicata allo «sviluppo degli spazi verdi urbani», rivolge autonoma attenzione ai boschi urbani che neppure annovera nominativamente nell'elencazione, peraltro esemplificativa, degli «spazi verdi urbani» da promuovere (cinture verdi, tetti e pareti verdi, giardini pensili, parchi e giardini pubblici, grandi aree verdi, art. 6)¹¹. A conferma di questa annotazione rileva il disegno di legge n. C-2733, presentato nel 2020, recante “Modifiche alla legge 29 gennaio 1992, n. 113, alla legge 14 gennaio 2013, n. 10, e altre disposizioni per lo sviluppo della forestazione urbana” che si proponeva anche l'obiettivo di includere espressamente tra gli spazi verdi urbani le «zone a forestazione urbana».

In una prospettiva *de iure condendo*, rileva il riferimento presente in alcuni disegni di legge dell'attuale legislatura; è interessante notare che in essi gli interventi di forestazione urbana sono ricollegati alle politiche di rigenerazione urbana (ddl n. S-991 e n. S-1028) ovvero di contrasto del consumo di suolo (ddl S-761).

Un'espressa menzione compare nel cd. decreto-clima (decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141): in esso è presente una disposizione specificamente dedicata alle «azioni per la riforestazione» (art. 4) e, tra le misure propugnate, è significativamente annoverata «la creazione di foreste urbane e periurbane» (comma 1). Peculiare è l'ambito di applicazione della norma, ristretto ai territori delle città metropolitane, che, come noto, sono quegli enti istituzionali, formalmente previsti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, rappresentativi delle realtà urbane più popolate e complesse del Paese dal punto di vista socio-economico e urbanistico e che, in quanto tali, avvertono maggiormente le problematiche legate all'inquinamento nelle sue diverse forme. La norma promuove un programma – emblematicamente qualificato come “sperimentale”, per

¹¹ Sul carattere innovativo della legge, ma anche sulla sua portata «propositiva più che prescrittiva» v. M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, 190.

ammettere lo stato ancora embrionale delle iniziative pubbliche in materia – di forestazione urbana attraverso lo stanziamento di 30 milioni (per i primi due anni) ed è indicativa l'impostazione di tipo progettuale e selettivo data all'iniziativa, nel senso che si esclude lo stanziamento “a pioggia” dei fondi a favore degli enti locali e si promuove l'attivismo degli stessi che sono chiamati a predisporre e presentare tempestivamente un'apposita proposta progettuale.

Un decreto ministeriale (d.m. 9 ottobre 2020) ha specificato modalità di presentazione dei progetti, requisiti di ammissibilità, nonché i criteri di valutazione degli stessi: è interessante notare che questi criteri riflettono la concezione della multifunzionalità del verde, valorizzando specialmente la valenza ambientale (assorbimento di CO₂, rimozione di inquinanti atmosferici, aumento di biodiversità, inserimento in reti di aree protette, ecc.) e quella sociale (fruibilità e accessibilità del pubblico, riqualificazione delle aree, coinvolgimento della comunità locale nella pianificazione e gestione dell'area, ecc.) dei progetti di forestazione urbana¹².

Documenti strategici recenti, adottati dal ministero dell'ambiente, perlopiù sulla scia di analoghi documenti europei, riconoscono l'importanza della forestazione urbana. Ad esempio, la Strategia nazionale del verde urbano del 2018, curata dal Comitato per lo sviluppo del verde, articola il programma su tre elementi essenziali («passare da metri quadrati a ettari, ridurre le superfici asfaltate e adottare le foreste urbane come riferimento strutturale e funzionale del verde urbano»), tra i quali rileva la forestazione urbana, descritta nel senso che la “foresta urbana” anzi le “foreste urbane” declinate al plurale costituiscono il nuovo paradigma del verde urbano.

Inoltre, la nuova Strategia nazionale per la biodiversità per il 2030, approvata nel 2022, dedica uno specifico obiettivo alla tutela delle foreste, ravvisandovi un ambito utile ai fini della conservazione della biodiversità, e declina le misure di intervento ricomprendendo la realizzazione di nuovi boschi ovvero il recupero di boschi degradati in ambito urbano e periurbano.

¹² Per l'annualità 2020 sono stati ammessi a finanziamento 34 progetti e per l'annualità 2021 38 progetti: <https://www.mite.gov.it>.

Segue. Il contributo del PNRR

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR, assunto ormai come strumento di prima attuazione di molteplici strategie politiche, tra le quali quella ambientale (oggetto, come noto, di una delle cd. missioni, quella denominata “Transizione ecologica e rivoluzione verde”), ha ravvivato e rafforzato l’attenzione sul tema. Nell’ambito della missione relativa alla transizione ecologica, all’interno della componente n. 4 “Tutela del territorio” e della linea di intervento n. 3 finalizzata all’obiettivo di “Salvaguardare la qualità dell’aria e la biodiversità del territorio”, è predisposto uno specifico investimento (n. 3.1) per la promozione di iniziative tese alla “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano”, in cui è esplicitata la misura dello sviluppo di boschi urbani e periurbani¹³.

L’investimento si pone dichiaratamente sulla scia della previsione del decreto-clima, in quanto identifica l’ambito territoriale di applicazione delle misure nel complesso delle 14 città metropolitane italiane. Con d.m. 30 novembre 2021, n. 493, è stato approvato il “Piano di forestazione urbana ed extraurbana” che fornisce il quadro di riferimento tecnico-scientifico per la progettazione e realizzazione degli interventi di forestazione urbana in attuazione del PNRR. Esso rappresenta uno strumento utile a tutti i soggetti attuatori (*in primis* le città metropolitane) perché offre una metodologia comune basata su parametri certi e riferimenti scientifici solidi. È sviluppata e declinata ulteriormente la filosofia propria del decreto-clima, perché la progettualità promossa è ancorata alla consapevolezza della pluralità e varietà di interessi sottesi alla forestazione urbana, di natura ecologica e antropica (mitigazione e adattamento alla crisi climatica, rimozione delle sostanze inquinanti, tutela della biodiversità, benessere e salute umana, recupero dei paesaggi antropizzati, freno al consumo di suolo). Presupposta è la visione del verde urbano come componente strategica dei sistemi urbani e la concezione delle foreste urbane intese come «la “colonna vertebrale” delle infrastrutture verdi» (p. 10)¹⁴.

¹³ La misura è dettagliata con la previsione dell’obiettivo di piantumare almeno 6,6 milioni di alberi per una consistenza pari a 6.600 ettari di foreste urbane, nell’arco temporale di 3 anni (2022-2024) e per la realizzazione è previsto uno stanziamento di 210 milioni di euro. Nonostante il termine prefissato al 2024, l’attuazione è ancora in corso (www.italiadomani.gov.it).

¹⁴ Sull’impatto del PNRR, anche in termini di contributo allo sviluppo concettua-

4. *Il dinamismo regionale e le esperienze dei territori*

Il tema della forestazione urbana conosce un'attenzione più consistente e consolidata a livello regionale. Dal fronte della legislazione regionale possono cogliersi tre filoni. Anzitutto, quello urbanistico: si consideri, ad esempio, la legge urbanistica emiliana che ricomprende gli «interventi di forestazione urbana e periurbana» nell'ambito delle «dotazioni ecologiche e ambientali» (art. 21, comma 3, lett. b, l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24), le quali costituiscono un nucleo di opere, interventi e spazi volti, insieme alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, «a contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sulla società umana e sull'ambiente, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano» e che, in quanto tali, costituiscono componente essenziale e irrinunciabile della pianificazione urbanistica comunale ai fini del soddisfacimento degli standard urbanistici. L'opzione delle «dotazioni ecologiche e ambientali», funzionali a «contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sull'uomo e sull'ambiente, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano», che il piano comunale deve definire e, tra le quali, compaiono gli «interventi di forestazione urbana e periurbana», è ripresa dalla nuova legge sul governo del territorio della regione Abruzzo, del 20 dicembre 2023, n. 58 (art. 44).

L'intersezione tra la forestazione urbana e il governo del territorio di ambito comunale è presente anche nel recente regolamento di attuazione della legge urbanistica della regione Campania n. 3 del 6 ottobre 2025: in esso, si precisa che il piano strutturale urbanistico-PSU deve anche perseguire «obiettivi di contenimento del consumo di suolo» mediante iniziative tra le quali sono ritenute prioritarie quelle «finalizzate alla realizzazione di aree verdi e forestazione urbana» (art. 16, comma 3).

Ulteriori spazi sono rinvenibili nell'ambito della legislazione urbanistica dedicata alla rigenerazione urbana: essa rileva, anzitutto, per lo sforzo definitorio della categoria della “rigenerazione urbana” – ancora assente sul piano della legislazione statale¹⁵ – e per la relativa evoluzio-

le della materia, si rinvia a M.F. ERRICO, *Per fare una città ci vuole un albero?: note in tema di città e verde urbano*, in *Riv. giur. edil.*, 2024, 317 ss.

¹⁵ A livello statale rileva la presenza di una disposizione appositamente dedicata

ne concettuale, che mostra la progressiva emancipazione del significato della rigenerazione dall'originaria impostazione prettamente urbanistico-edilizia del recupero urbano implicando nuove tipologie di interventi, anche immateriali e orientate a finalità ambientali e sociali. In questa accezione allargata di rigenerazione urbana rileva, per quanto qui interessa, la saldatura con la promozione del verde urbano¹⁶. È il caso della definizione offerta dalla legge reg. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, secondo la quale la rigenerazione urbana consiste in un «insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano» (art. 2, comma 1, lett. a). Emerge la consapevolezza del contributo essenziale che il verde può assicurare per la riuscita delle politiche di rigenerazione urbana, con l'effetto che le relative attività (di progettazione, realizzazione e gestione) sono annoverate a pieno titolo tra quelle costitutive dei progetti di rigenerazione.

Il dato tuttavia è discontinuo e parziale nel panorama della legislazione regionale che pure è sempre più consistente in tema di rigene-

alla rigenerazione urbana nell'ambito del cd. decreto sblocca-cantieri (art. 5, «norme in materia di rigenerazione urbana», decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), sebbene la norma sembra ridurre la rigenerazione urbana alla sua correlazione con gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e all'obiettivo della riduzione del consumo di suolo. Lamentano l'inerzia del legislatore statale, nel senso che «si sarebbe potuto procedere diversamente; per esempio, fornendo una definizione unitaria di rigenerazione urbana o evidenziandone gli elementi di discontinuità rispetto agli interventi di riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio già sperimentati nel secolo scorso», P. URBANI, L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in <https://www.pausania.it>, 21 giugno 2019, 3.

¹⁶ Occorre precisare che le disposizioni in esame non citano espressamente gli interventi di forestazione urbana, riferendosi, al più, alla promozione del “verde urbano”, di cui declinano talvolta le componenti, tra le quali gli “spazi” o le “infrastrutture” verdi, in cui sono riconducibili i boschi urbani.

razione urbana, segno ancora di una insufficiente consapevolezza dei possibili legami con il tema del verde urbano. Riferimenti al verde quale parte integrante delle politiche di rigenerazione urbana sono rinvenibili, altresì, nella legge reg. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, che prevede un apposito strumento (programma integrato di rigenerazione urbana-PI-RU) tra i cui contenuti vi è «la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di [...] spazi verdi» (art. 2, comma 1, lett. b). Dello stesso tenore è la previsione della legge prov. Bolzano 10 luglio 2018, n. 9, che predispone un apposito piano (di riqualificazione urbanistica-PRU) allo scopo di «promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree già urbanizzate», includendo tra gli obiettivi e gli ambiti di intervento la «valorizzazione delle aree verdi» (art. 59). Similmente, la legge reg. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, include tra gli obiettivi sottesi alla rigenerazione urbana quello di «promuovere lo sviluppo del verde urbano, l'adozione di superfici permeabili e coperture a verde pensile, la realizzazione di interventi per la regimentazione ed il recupero delle acque piovane» (art. 1, comma 1, lett. g). Più recentemente, rileva la legge reg. Campania 10 agosto 2022, n. 33, che include «il rimboschimento cittadino e la forestazione urbana» (comma 9, lett. g) tra gli «interventi edilizi di rigenerazione urbana» (art. 4), configurati come interventi funzionali «al fine di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare».

La legislazione forestale costituisce un ulteriore ambito per espliciti riferimenti alla forestazione urbana. Ne sono esempi la l.r. Lombardia, 5 dicembre 2008, n. 31 (testo unico regionale forestale), che promuove il progetto “grandi foreste” da realizzare anche nei contesti urbani, specialmente in quelli a densa urbanizzazione (art. 55), e il regolamento forestale campano (reg. Campania, 28 settembre 2017, n. 3) che, declinando le fattispecie di bosco, tipizza la categoria di “boschi urbani” e vi ricollega specifiche misure di sostegno (art. 15).

Rileva, infine, un filone normativo eterogeneo e residuale, in cui la promozione della forestazione urbana è ricondotta ad ambiti come l'agricoltura urbana e periurbana ovvero la valorizzazione del verde urbano. Esemplare della prima direzione è la l.r. Lombardia, 8 novembre 2021, n. 21, in cui i boschi urbani sono significativamente qualificati

come «infrastrutture verdi multifunzionali» (art. 2, comma 1, lett. d), che implementano «il sistema del verde urbano e la produzione di servizi ecosistemici» e sono «attrezzature di interesse generale», che concorrono al fabbisogno della dotazione dei servizi cui è preposto apposito piano urbanistico comunale (art. 3, comma 5). Per quanto riguarda le leggi regionali dedicate all'incremento del verde urbano può richiamarsi la l.r. Toscana 23 luglio 2012, n. 41, che include la forestazione urbana tra gli interventi di sostegno regionale per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano (art. 2) e l'art. 6 del relativo regolamento attuativo (reg. 13 maggio 2014, n. 25) che promuove la misura specifica di realizzazione di boschi urbani, ritenuta intervento di qualificazione e valorizzazione del verde urbano e, al contempo, del paesaggio urbano.

Di interesse è altresì il livello amministrativo, per la presenza di atti regionali di programmazione e pianificazione che prevedono e incentivano interventi di forestazione urbana: tra questi possono citarsi il programma «Mettiamo radici per il futuro. Quattro milioni e mezzo di alberi in più. Piantiamo un albero per ogni abitante dell'Emilia-Romagna» (del. giunta reg. 3 giugno 2020, n. 597); il Programma "10.000 ettari di nuovi boschi e sistemi verdi multifunzionali" approvato dalla regione Lombardia (del. giunta reg. 20 dicembre 2016, n. 8/3839); la delibera della giunta reg. Marche (dell'1 dicembre 2008, n. 1756), che definisce i criteri per la formazione di bandi per l'assegnazione di contributi utili alla realizzazione di progetti di valorizzazione del sistema naturalistico regionale in ambito urbano e periurbano; il Piano per l'attivazione delle iniziative connesse alla pianificazione forestale della regione Veneto (delibera dell'11 dicembre 2007, n. 3956); il piano paesaggistico pugliese (approvato con delib. giunta reg. n. 176 del 16 febbraio 2015), che prevede, nella parte propositiva di progetti territoriali, la creazione di parchi CO2, quale proposta di forestazione urbana nelle zone produttive o industriali per dotarle di aree di compensazione ambientale.

Sempre più significativo è l'attivismo degli enti locali attraverso iniziative volontarie di natura progettuale, non di rado mediante forme di partenariato pubblico-privato (si pensi al progetto "Forestami", che vede il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non, e prevede l'ambizioso progetto di piantare tre milioni di alberi nel territorio della

Città metropolitana di Milano), ovvero con previsioni inserite in atti regolamentari (come i regolamenti comunali del verde urbano) o piani-ficatori (come i piani urbanistici generali ovvero piani settoriali, quali i piani di rigenerazione urbana o i piani del verde urbano¹⁷). Si tratta di esperienze che muovono dal basso e che hanno saputo anticipare iniziative di livello regionale e statale, denotando la capacità di far emergere istanze di rappresentanza di nuovi bisogni, ma anche la valenza anticipatoria e sollecitatoria insite nel paradigma della sussidiarietà. Il tema dei boschi urbani ben si presta, inoltre, al richiamo della categoria dei “beni comuni” e all’applicazione correlata di quelle forme di collaborazione e coinvolgimento dei cittadini espressive della declinazione orizzontale della sussidiarietà, che possono riguardare profili diversi del fenomeno: dalla parte progettuale (quali boschi recuperare, dove localizzare i nuovi boschi, quali specie arboree piantumare, quali future destinazioni e forme di fruizione garantire, ecc.) a quella propriamente esecutiva, con eventuale devoluzione a soggetti privati dei compiti di manutenzione, gestione e garanzie della fruizione. Come noto, il campionario degli strumenti giuridici è variegato, spaziando dalle formule previste dal dato legislativo statale (interventi di sussidiarietà orizzontale, di partenariato sociale, ecc.: legge n. 10/2013; d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) ai modelli possibili a livello comunale (regolamenti per l’amministrazione condivisa dei beni civici, cd. patti di collaborazione, ecc.)¹⁸.

¹⁷ Il piano del verde urbano si inserisce in uno strumentario che la legge n. 10/2013 (e le connesse Linee guida per la gestione del verde urbano del 2017 e la Strategia nazionale del 2018, elaborate dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico) ha cercato di delineare e sistematizzare declinandolo dal livello statale, con le citate linee guida e la strategia nazionale, a quello locale, che si sviluppa attraverso le “fasi” di censimento, regolamento, piano e bilancio arboreo. Sul punto sia consentito rinviare a M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 12 ss. Per interessanti osservazioni anche sulla base del dato applicativo, v. M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., 197 ss.

¹⁸ Sull’applicazione di questi modelli al settore del verde urbano si rinvia, tra gli altri, a G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 39 ss.; B. GRAZIOSI, *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del «verde privato»*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 189 ss.; V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in *Giustamm.it*, 2016, 1; ID., *Il verde urbano*

5. *Pluriqualificazione, opportunità e incertezze normative*

Il dato normativo mostra come il tema della forestazione urbana oscilli tra la materia del verde urbano e quella forestale e questa pluridimensionalità conduce a conseguenze non sempre pienamente percepite. Già dal punto di vista terminologico, come visto, non vi è ancora un'applicazione univoca e il riferimento alla forestazione urbana è utilizzato per indicare sia la molteplicità di interventi di promozione del verde nel contesto urbano sia più specificamente la creazione (o ricostituzione) di boschi cittadini.

Ad esempio, nella citata Strategia nazionale del verde urbano il concetto di “foresta” è stato assunto come elemento centrale della *vision* della strategia, considerato come «riferimento culturale e scientifico» perché capace di esaltare il dato dell'integrazione tra fattori fisici, biologici, culturali, storici e gestionali, nonché «riferimento strutturale e funzionale» della strategia, per il carattere dei beni forestali di resilienza ai fattori di disturbo esterni; con il corollario che «quella di foresta urbana è categoria nella quale si inseriscono tutte le diverse tipologie di verde urbano»¹⁹. Questa inversione dei significati, per cui la locuzione “boschi urbani” da *species* diviene *genus* che abbraccia le altre manifestazioni del verde urbano, compare anche, ad esempio, nel regolamento forestale campano in cui la qualifica di “bosco urbano” ricomprende anche i parchi urbani e i giardini storici (art. 15, reg. Campania n. 3/2017).

In quanto componenti del verde urbano, i boschi urbani attraggono la relativa disciplina, contribuendo peraltro a corroborare quella nuova “lettura” del verde urbano che va emergendo nell'esperienza

come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione, in Riv. giur. amb., 2024, 788 ss.; M.F. ERRICO, *Per fare una città ci vuole un albero?: note in tema di città e verde urbano*, cit., 301 ss.

¹⁹ MITE-Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, *Strategia nazionale del verde urbano*, “Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini”, 2018, 34, in <https://www.mite.gov.it>. L'approccio è tributario delle Linee guida della FAO (FAO, *Guidelines on urban e peri-urban forestry*, 2016) che enuclea 5 tipi di foreste urbane: boschi e superfici boscate periurbane; parchi e boschi urbani; piccoli parchi di quartiere, giardini privati e spazi verdi; alberature stradali, delle piazze, dei viali; altri spazi verdi con presenze arboree (scarpate, golene, cimiteri, orti botanici, terreni agricoli, etc.).

amministrativa e nelle pronunce giurisprudenziali in relazione alle categorie del diritto urbanistico.

Si consideri, infatti, il tema della collocazione spaziale degli elementi del verde urbano, questione particolarmente rilevante per le formazioni boschive che necessitano di ampi spazi nonché di suoli con specifiche proprietà morfologiche.

La lettura più recente della categoria della zona urbanistica E (cd. verde agricolo) valorizza il dato della inedificabilità tipico della categoria, con l'effetto di considerare l'area in questione funzionale a finalità ambientali, più che a utilizzazioni agricole, ovvero utile, secondo le parole dei giudici amministrativi, alla «funzione decongestionante o di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano» e all'«interesse alla tutela dei valori naturalistici e paesaggistici del territorio»²⁰. In altre parole, la destinazione agricola impressa in sede urbanistica a una determinata area non è ricognitiva di un'utilizzazione o anche solo di una vocazione a fini agricoli dell'area stessa né si risolve, di per sé, in un vincolo all'esercizio all'attività agricola, ma assolve primariamente

²⁰ Cons. Stato, sez. II, 31 luglio 2023, n. 7407, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5195, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600, in *Foro amm. CdS*, 2008, 3354; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 162; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 360; Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 95; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro amm. CdS*, 2005, 106; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 7 aprile 2025, n. 2872, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. II, 4 marzo 2025, n. 1171, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Molise, Campobasso, sez. I, 23 settembre 2024, n. 292, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1090, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903 in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 23 ottobre 2014, n. 5466, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Valle d'Aosta, sez. I, 2 novembre 2011, n. 73, in *Foro amm.*, 2011, 3395; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 6 aprile 2011, n. 105, in *Foro amm. Tar*, 2011, 1186; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 31 marzo 2010, n. 1118, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 3 novembre 2009, n. 6825, in *Foro amm. Tar*, 2009, 3239; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 253. In questo senso, anche la giurisprudenza penale: ad esempio, Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2009, n. 39078, in *Dir. giur. agr.*, 2010, 65.

a una finalità di contenimento dell'espansione edilizia e, insieme, di tutela ambientale. Per questo, la giurisprudenza ha ammesso la qualificazione come zona E di terreni non aventi propriamente attitudine all'utilizzazione agricola, come sono quelli di alta montagna ovvero, per quanto qui interessa, quelli boscati²¹.

Di interesse è anche la zona F, che comprende le aree destinate ad attrezzature di interesse generale, categoria eterogenea di beni, di proprietà pubblica e privata, destinati all'uso collettivo, tra cui rientrano le aree verdi (cd. verde attrezzato). Nella lettura della giurisprudenza il verde costituisce esso stesso «l'attrezzatura pubblica o privata di uso pubblico» cui si ricollega «la fruizione del verde da parte della collettività [che] ne è la funzione tipica nell'ambito dell'organizzazione generale del territorio comunale», con l'effetto che qualora nell'area siano ammesse altre attrezzature (commerciali, sportive, culturali, ecc.) esse sono possibili solo se serventi e compatibili rispetto al verde²². In questa direzione si pone la legislazione regionale più recente: come visto, la l.r. Lombardia n. 21/2021 qualifica le foreste urbane, descrivendole come «infrastrutture verdi multifunzionali», alla stregua di «attrezzature di interesse generale» che concorrono al fabbisogno delle dotazioni per servizi e quindi sono parte integrante del piano dei servizi, il quale, come noto, costituisce un'articolazione del piano comunale di governo del territorio (art. 3, comma 5)²³.

I boschi urbani rappresentano una manifestazione dell'ambiente boschivo e, in quanto declinazione dei boschi, ne evocano la disciplina che, a livello statale, è costituita dal già citato testo unico forestale, d.lgs. n. 34/2018. La normativa forestale suscita una questione preli-

²¹ Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n.1065, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 1093; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 7 luglio 2011, n. 1843, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²² Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4148, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 1119; Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2004, n. 4790, in *Foro amm. CdS*, 2004, 1773; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 11 luglio 2018, n. 335, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 25 febbraio 2014, n. 1186, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²³ Sulle declinazioni del verde urbano – pubblico, privato, agricolo, attrezzato – sia consentito rinviare a M. BROCCA, *La selva nella città: stato dell'arte e panorama giuridico*, in S. MARINI – V. MOSCHETTI (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Milano, 2021, 74 ss.

minare: dopo la definizione di bosco, che resta imperniata attorno a criteri di tipo superficiario²⁴, il testo si premura di individuare le «aree escluse dalla definizione di bosco»; tra queste rilevano gli «spazi verdi urbani quali i giardini pubblici e privati, le alberature stradali [...], le siepi, i filari e i gruppi di piante arboree» (art. 5, comma 1, lett. c). La norma si presta alla lettura per cui la formazione boschiva all'interno del contesto urbano sia da escludere dalla definizione di bosco ai sensi del testo unico forestale, in quanto riconducibile alla categoria degli «spazi verdi urbani».

Diverse sono le considerazioni che militano a favore di questa tesi; anzitutto l'argomentazione per cui i boschi urbani sono riconosciuti elementi del verde urbano da un rilevante *corpus* normativo nazionale e internazionale. Ulteriore considerazione deriva dal confronto tra la normativa precedente (art. 2, comma 6, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, che escludeva dalla definizione di bosco, in modo espresso ed esclusivo, determinate realtà, tra i quali «i giardini pubblici e privati, le alberature stradali»)²⁵ e l'attuale formula normativa che introduce

²⁴ Secondo i parametri dell'estensione (non inferiore ai 2.000 metri quadri) e della larghezza dell'area (non inferiore a 20 metri) e della copertura da parte degli alberi (maggiore del 20 per cento rispetto all'area complessiva): art. 3, comma 3, d.lgs. n. 34/2018. La disposizione ammette, peraltro, la possibilità da parte delle regioni di adottare una «definizione integrativa di bosco» (comma 4). È noto il carattere «relativo» della definizione giuridica di bosco, che riflette l'eterogeneità definitoria presente nel mondo scientifico (es. FAO, ISTAT, Accademia italiana di Scienze Forestali, *Inventario Forestale Nazionale Italiano*, ecc., su cui si rinvia alle osservazioni del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, *Strategia nazionale del verde urbano*, cit., 32 ss.), concorde, peraltro, nell'imperniare la definizione sull'aspetto funzionale più che su quello strutturale, ossia sul dato della multifunzionalità dell'ecosistema forestale. Eco del dibattito è rinvenibile anche nella giurisprudenza nazionale, in cui accanto all'orientamento maggioritario incentrato sulla definizione «normativa» di bosco, affiora un orientamento che si riferisce a una nozione «sostanziale» di bosco fondata sulla natura ecosistemica di esso e sganciata dall'applicazione meccanicistica dei requisiti strutturali previsti dalla disciplina di riferimento: sul punto si rinvia a M. MONTEDURO, *Annotazioni in ordine al problema della definizione giuridica di "bosco" e "foresta"*, in M. BROCCA, M. TROISI (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, Napoli, 2014, 59 ss.

²⁵ In applicazione della precedente disciplina forestale (d.lgs. n. 227/2001) la giurisprudenza ha avuto modo di affermare l'applicazione della suddetta normativa tanto alle superfici boscate quanto a quelle ricomprese all'interno del perimetro urbano: ad

la categoria degli “spazi verdi urbani” di cui offre un’elencazione (i citati «giardini pubblici e privati», le «alberature stradali», ecc.) che è meramente esemplificativa («quali i ...»), con l’effetto di un inevitabile ampliamento dell’ambito di non applicazione del testo unico e di conseguente devoluzione all’interprete dell’individuazione dei casi esclusi. Un’ulteriore annotazione è proposta dalla dottrina, secondo la quale la categoria degli “spazi verdi urbani” quali aree escluse dalla definizione di bosco disvela la concezione del legislatore prevalentemente economicistica del patrimonio forestale, nel senso che la nuova disciplina sarebbe orientata, al di là delle affermazioni di principio, allo scopo primario di regolamentare – e favorire – la produzione di legname, con il corollario che il fenomeno della forestazione urbana trova scarsa attenzione perché l’interesse dei comuni alla formazione di boschi urbani e periurbani, coincide «non certo col fine di utilizzarli per la produzione del legno»²⁶.

In verità, l’accostamento dei boschi urbani alla definizione di bosco e quindi la loro riconduzione all’ambito di applicazione del testo unico è opzione ugualmente avvalorabile e, come si vedrà, preferibile. Essa fa leva anzitutto sulla natura e sugli elementi costitutivi del bene in questione: se una formazione vegetale presente in ambito urbano riflette le caratteristiche vegetazionali, dimensionali e di copertura arborea previste dalla norma di riferimento questa è da ritenersi “bosco”, essendo indifferente alla definizione normativa la relativa localizzazione territoriale (contesto urbano, periurbano o extraurbano). D’altra parte, non è secondaria l’annotazione per cui nell’elencazione, sia pure esemplificativa, degli “spazi verdi urbani” esclusi dalla definizione di bosco non compaia alcun riferimento ai boschi urbani.

Inoltre, non va trascurata la portata innovativa del testo unico: la rinnovata concezione del bosco ancorata al canone della multifunzionalità ben si presta a virtuose applicazioni specialmente nella dimensione urbana, in quanto, come detto, è proprio nel contesto urbano che i servizi ecosistemici, ecologici e sociali, erogabili dalle formazioni

esempio, Tar Abruzzo, L’Aquila, sez. I, 21 settembre 2020, n. 325, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²⁶ A. ABRAMI, *Il decreto forestale n. 34 del 2018: una legge sul bosco o sulla produzione di legname?*, in *Riv. giur. amb. online*, 16, 2020, 5.

boschive possono amplificare il loro effetto utile. Peraltro, l'elemento della multifunzionalità è rafforzato dai più recenti interventi normativi modificativi del testo unico, come il già citato decreto-clima che ha aggiunto importanti riferimenti inerenti alla funzione naturalistica e a quella culturale dei boschi, richiamando, da un lato, l'importanza delle necromasse legnose e della presenza in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito per evidenti ragioni di conservazione della biodiversità e, dall'altro, la necessità di tutelare i cd. boschi vetusti, rilevanti serbatoi di biodiversità e, al contempo, aree strategiche di conservazione della natura ed elementi identitari di valore culturale e paesaggistico (art. 4, commi 4-*quinquies* e 4-*septies*, decreto-legge n. 111/2019 convertito in legge n. 141/2019).

Il citato decreto-clima fornisce un ulteriore elemento determinante: la norma declina le azioni di forestazione urbana in interventi di messa a dimora di alberi, di reimpianto e di selvicoltura, riconducendole tutte all'ambito metropolitano e richiedendo altresì che la programmazione sia condotta «in coerenza con quanto previsto dal testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34», elementi che mostrano il collegamento anzi l'integrazione della forestazione urbana con la disciplina di cui al testo unico forestale.

La questione definitoria innescata dal testo unico forestale richiama e si interseca con un altro profilo del regime giuridico dei boschi: è noto che i boschi e le foreste sono beni sottoposti a vincolo paesaggistico – vincolo peraltro apposto *ex lege* – secondo un'opzione adottata dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (cd. legge Galasso), e confermata dall'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (cd. codice Urbani). I territori boscati, assieme ad altre realtà territoriali diffuse nel Paese, sono stati tutelati in quanto elementi che «segnano le grandi linee di articolazione del suolo», i quali «costituiscono il primo ed irrinunciabile patrimonio di bellezze naturali e d'insieme dello stesso territorio nazionale», che, per altro verso, sono interessati da fenomeni di «crescente degrado»²⁷. L'operazione

²⁷ Così il d.m. 21 settembre 1984, annullato da Tar Lazio, 31 maggio 1985, n. 1548, in *Riv. giur. edil.*, 1985, I, 503, che costituisce l'antecedente della legge n. 431/1985. A seguito dell'annullamento giurisdizionale del decreto perché non «vi era stata né una istruttoria mirata alla qualificazione dei singoli beni, né una motivazione diretta ad esternare le ragioni per le quali i beni medesimi andavano annoverati tra le bellezze

di tutela è stata condotta mediante l'applicazione dello strumentario vincolistico consolidato proprio della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (cd. legge Bottai), con l'aggiunta della previsione innovativa per cui l'apposizione del vincolo è immediata e automatica, avulsa da qualsivoglia provvedimento amministrativo, per tutti i beni riconducibili alle categorie tipizzate²⁸.

La norma si riferisce specificamente ai «territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227», rinvio che ora va inteso all'art. 3 del t.u. forestale.

Il richiamo della normativa forestale potrebbe condurre a ulteriori esiti l'interpretazione che collega i boschi urbani agli "spazi verdi urbani", nel senso di indurre a ritenere che i boschi urbani, in quanto spazi verdi urbani, sono esclusi dalla definizione di bosco ai sensi dell'art. 5 t.u. forestale e, in quanto "non boschi", sono sottratti all'applicazione del regime vincolistico sancito dal codice del paesaggio. In verità, è possibile e condivisibile l'opposta tesi secondo la quale la disposizione codicistica rinvia esclusivamente alla definizione normativa di bosco (art. 2, commi 2 e 6, d.lgs. n. 227/2001, corrispondente all'attuale art. 3, commi 3 e 4, d.lgs. n. 34/2018), con l'effetto che ai fini dell'applicazione del regime del vincolo paesaggistico si tratta di verificare caso per caso se la formazione arborea presenti gli elementi costitutivi propri della definizione di bosco, quale che sia la relativa collocazione geografica. Ulteriore annotazione è ricavabile ancora dalla disposizione codi-

naturali», è stata abbandonata la strada amministrativa a favore di quella legislativa, con ricorso, peraltro, alla decretazione d'urgenza: decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 conv. in legge 8 agosto 1985, n. 431.

²⁸ La legge Galasso segna l'evoluzione concettuale del paesaggio, quale realtà rilevante non soltanto sul piano estetico e sentimentale, dunque ancorato a giudizi altamente soggettivi ed elitari, ma sulla base di un'accezione geografica e ambientale, che implica il ricorso a criteri oggettivi e storicistici. Come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, la legge 431/1985 ha spostato «l'accento dalle bellezze naturali, intese come dimensione (solo) estetica del territorio, al bene ambientale» (Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *Giur. cost.*, 1986, 1010) e in dottrina è stato efficacemente osservato che per effetto della legge Galasso il paesaggio resta un dato essenzialmente visuale, ma «la cui percezione non è più in funzione emotiva, ma conoscitiva» (T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 224).

cistica, nella parte in cui individua i limiti di applicabilità del vincolo paesaggistico, alcuni dei quali riferibili proprio ai boschi urbani. Secondo il comma 2, art. 142, d.lgs. n. 42/2004, che ricalca la previsione della legge Galasso, il regime vincolistico non si applica ai suoli boscati insistenti in aree delimitate dagli strumenti urbanistici quali zone A e B, ovvero presenti in altre zone urbanistiche purchè ricompresi in piani pluriennali di attuazione e a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate ovvero ricadenti nei centri edificati perimetrati ai sensi della legge 22 ottobre 1971, n. 865 nei comuni sprovvisti di piano urbanistico, con l'avvertenza, uguale ai tre casi, che la qualificazione urbanistica sia stata effettuata entro la data del 6 settembre 1985. È evidente la *ratio* della norma di temperare l'esigenza di tutela paesaggistico-ambientale del territorio, che per effetto della nuova disciplina presenta caratteri di diffusività e immediatezza, con l'intenzione di non frustrare le aspettative di espansione dell'abitato già programmate e giunte in fase esecutiva²⁹.

Della norma la giurisprudenza ha evidenziato il carattere temporaneo ed eccezionale e la connessa natura tassativa delle eccezioni³⁰, affermando che la possibilità di deroga al vincolo paesaggistico riguarda soltanto le aree già formalmente qualificate come zone A e B da preesistenti strumenti urbanistici ovvero le aree perimetrare come "territori costruiti" ai sensi della legge n. 865/1971 in assenza di strumento urbanistico, ipotesi che si spiegano perché si tratta di aree già ampiamente urbanizzate, nonchè le aree comprese in piani attuativi già approvati alla data di entrata in vigore della legge Galasso, ipotesi che riflette la necessità di consentire alle amministrazioni di portare a compimento scelte già fatte al momento dell'entrata in vigore della legge Galasso, dunque scelte pianificatorie rispetto alle quali erano maturi e certi i tempi di esecuzione. Ne consegue che la deroga non può essere estesa a successive determinazioni dell'amministrazione, come l'approvazione di una variante che modifica la destinazione d'uso di una zona da C a B³¹

²⁹ L. RICCI, *Territori coperti da foreste e boschi e disciplina delle esclusioni dal vincolo paesaggistico relativo alle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, comma 2 del d.lgs. 42/2004*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2010, 85 ss.

³⁰ Principio ribadito, da ultimo, da Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2024, n. 7397, in www.giustizia-amministrativa.it.

³¹ Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 2011, n. 2015, in www.giustizia-amministrativa.it.

ovvero l'approvazione di un nuovo strumento urbanistico anche quando reiterativo di precedenti previsioni urbanistiche³².

Si tratta di previsione eccezionale, come tale di stretta interpretazione, la quale dimostra, *a contrariis*, che al di fuori delle eccezioni tipizzate, i boschi sono da ricondurre alla previsione generale dell'assoggettamento al vincolo paesaggistico. In altre parole, dalla lettura congiunta del testo unico forestale e del codice del paesaggio può ritenersi che: uno spazio verde presente in ambito urbano se non riflette i requisiti di bosco di cui alla definizione fornita dal testo unico forestale, non è assoggettato al vincolo paesaggistico perché il codice del paesaggio esige la rispondenza alla definizione normativa e, difatti, ai sensi del testo unico forestale è «area esclusa dalla definizione di bosco»; se presenta i requisiti della definizione normativa di bosco, è un bene paesaggistico e, come tale, vincolato ai sensi del comma 1 dell'art. 142 del codice del paesaggio, tranne che rientri in uno dei casi di esclusione previsti dal secondo comma della medesima disposizione che, come visto, richiede un duplice requisito, di natura temporale (qualificazione urbanistica entro il 6 settembre 1985) e di qualificazione urbanistica (delimitazione in zona A o B ovvero in altra zona con previsione di piano pluriennale di attuazione).

La questione è avvertita anche dal ministero dell'ambiente, che ha preso posizione nell'ambito degli indirizzi operativi formulati per la presentazione di progetti di forestazione urbana in attuazione del decreto-clima³³. Nella circolare si ricorda che una superficie che rientri nella definizione di bosco è sottoposta, ai sensi del testo unico forestale, a vincolo forestale e, contemporaneamente, a vincolo paesaggistico, ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (a meno che non ricorra una delle ipotesi di deroga di cui al comma 2 dell'art. 142). Ove non raggiunga le caratteristiche proprie della definizione di bosco, occorre verificare se rientri nella nozione di "spazio verde urbano", di cui il testo unico forestale fornisce delle esemplificazioni (giardini pubblici e privati, alberature stradali, vivai, ecc.) e, ribadendone l'inoperatività dello stesso, rinvia alla disciplina di riferimento. La circolare conclude

³² Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2018, n. 332, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

³³ Circolare del ministero dell'ambiente del 27 novembre 2020 recante indirizzi operativi per l'attuazione di azioni di forestazione ai sensi del d.m. 9 ottobre 2020 e dell'art. 4 decreto-legge n. 111/2019 conv. in legge n. 141/2019.

nel senso che è onere del progettista, in sede di relazione tecnica del progetto definitivo, «specificare se l'area in questione integri già o andrà ad integrare i presupposti per la connotazione giuridica di "bosco", ivi incluse le implicazioni vincolistiche che ne derivano, ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, con le relative eccezioni...»³⁴.

Il tema dello statuto dei boschi urbani, specialmente quelli oggetto di creazione *ex novo*, non è ancora pienamente percepito in tutte le sue implicazioni giuridiche conseguenti alla pluriqualficazione normativa propria dei beni forestali.

Basti considerare il vincolo idrogeologico che può aggiungersi ai citati vincoli forestale e paesaggistico. Esso si appone ai terreni, boscati e non, che per effetto di trasformazioni «possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque» (art. 1, regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, cd. legge Serpieri). Nella fisionomia data dal legislatore, si tratta di vincolo di natura amministrativa, non indennizzabile e conformativo della proprietà, che richiama e si perfeziona con il modello del controllo mediante atto di assenso di tipo autorizzatorio (art. 7). Come si vede, l'apposizione del vincolo idrogeologico dipende dalla strumentalità del terreno rispetto a interessi pubblici relativi alla stabilità dei suoli e alla regimazione delle acque, pertanto è irrilevante la dimensione territoriale, urbana ed extraurbana del bosco, rilevando invece la morfologia dei suoli e la presenza o meno di elementi geografici, come i fiumi, con l'effetto che anche i boschi urbani possono essere attratti dalla disciplina idrogeologica.

Altra questione riguarda il profilo edilizio, ossia la necessità o meno di acquisizione di titolo abilitativo edilizio in relazione a interventi di forestazione urbana. Il tema non è espressamente considerato dalla normativa urbanistico-edilizia e, d'altra parte, come visto, la forestazione urbana ricomprende soluzioni differenti che spaziano dalla creazione *ex novo* di bosco alla ricostituzione di boschi preesistenti, ma degradati ovvero estinti, sino a interventi di 'accompagnamento' di processi di

³⁴ Spiega la circolare che «La *ratio* della disposizione è, evidentemente, quella di preservare nel tempo, per i contenuti di alto valore paesaggistico e ambientale e per il loro contributo al miglioramento della vivibilità delle aree urbane, le aree boscate create con fondi pubblici, dalla possibilità di essere poi destinate ad altro uso con destinazione d'uso non coerente con l'obiettivo posto dal dettato normativo».

naturalizzazione o rinaturalizzazione che conducono alla costituzione di boschi spontanei.

Il tema non è espressamente considerato dall'attuale testo unico dell'edilizia, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e pertanto la sua riconduzione a esso deve essere oggetto di interpretazione.

Categoria anzitutto invocabile è quella relativa all'attività edilizia libera di cui all'art. 6, in quanto tra le ipotesi tipizzate vi sono «le pratiche agro-silvo-pastorali» (comma 1, lett. d) e, come definisce il testo unico forestale, le pratiche selvicolturali ricomprendono «i tagli, le cure e gli interventi volti all'impianto, alla coltivazione, alla prevenzione di incendi, al trattamento e all'utilizzazione dei boschi e alla produzione di quanto previsto alla lettera d)» (art. 3, comma 2, lett. c, d.lgs. n. 34/2018). Dunque, gli interventi di forestazione urbana, in quanto consistenti nell'«impianto» di boschi, sono da ricondurre, in via interpretativa, al regime dell'attività libera. Peraltro, il cd. glossario dell'attività edilizia libera (approvato con d.m. 2 marzo 2018), recante un elenco – non esaustivo – delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, non apporta elementi utili, ma anzi una certa dose di incertezza. In relazione alla citata ipotesi di cui all'art. 6, comma 1, lett. d), il glossario esplicita le fattispecie di manutenzione, gestione e livellamento di «terreni agricoli e pastorali» (n. 34) omettendo i terreni interessati dalle attività selvicolturali (come quella di impianto di un bosco), omissione che non si comprende se sia frutto di una mera svista ovvero di una precisa volontà escludente, in ragione del carattere maggiormente impattante di talune pratiche selvicolturali, ovvero di una “non presa di posizione” con rinvio a futuri interventi interpretativi, risultanti anche dalla pratica. Per contro, sono indicate le attività di “manutenzione e gestione” della “vegetazione spontanea” (n. 35), che potrebbero alludere anche agli interventi di sistemazione di boschi nati per processi di naturalizzazione o rinaturalizzazione di aree libere.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di soffermarsi sulla qualificazione edilizia dell'intervento di piantumazione di alberi e ne ha distinto le fattispecie, precisando che non sono equiparabili gli interventi di sostituzione di piante esistenti e rimosse per perimento con piante della stessa specie con quelli di messa a dimora di piante nuove inesistenti nel sedime di collocazione ovvero di piante diverse da quelle ivi preesistenti, con la conclusione che solo le seconde integra-

no una trasformazione urbanistica con conseguente assoggettabilità a titolo abilitativo³⁵.

Non solo. Operazioni preliminari e prodromiche a interventi edilizi, quali scavi, sbancamenti di terreno e rimozione di vegetazione – utili anche per la realizzazione di interventi di forestazione e non strettamente riconducibili alle attività agro-silvo-pastorali – richiedono, a loro volta, un inquadramento dal punto di vista edilizio. Sul punto rileva la lettura della giurisprudenza, la quale qualifica siffatte opere come trasformazioni urbanistiche e alterazioni permanenti dell'assetto del territorio, con l'effetto di assimilarle agli interventi di nuova costruzione (*ex art. 3, comma 1, lett. e, d.P.R. n. 380/2001*) e, dunque, di subordinarle a permesso di costruire (*ex art. 10, comma 1, lett. a*)³⁶.

La costituzione *ex novo* di boschi cittadini non è neanche adeguatamente disciplinata, ai fini abilitativi, dalla normativa di settore. Il citato testo unico forestale – che, come visto, lascia aperta la questione della sua applicabilità ai boschi urbani – considera soltanto l'ipotesi della creazione di nuovi boschi su terreni non boscati o con basso coefficiente di boscosità quale misura di compensazione della trasformazione di boschi esistenti (art. 8, comma 4, lett. b, d.lgs. n. 34/2018), precisandone la configurazione come «aree assimilate ai boschi» (art. 4, comma 1, lett. c). La normativa in esame si integra con quella regionale e le disposizioni di interesse sono rinvenibili specialmente nella disciplina di rango regolamentare. Si consideri, ad esempio, il regolamento forestale della regione Lombardia 20 luglio 2007, n. 5, che subordina gli interventi di imboschimenti e rimboschimenti ad autorizzazione dell'ente forestale (art. 50, comma 2), opzione che si spiega per la finalità di evitare la creazione di boschi in terreni incompatibili, dal punto di vista paesaggistico o naturalistico, ovvero mediante la piantumazione di specie inadatte, perché esotiche, infestanti, ecc.; con la precisazione che l'autorizzazione forestale non serve se l'intervento è eseguito con contributi pubblici, per cui è soggetto alle specifiche procedure indicate nei bandi per l'accesso ai finanziamenti (art. 50, comma 1), cui si

³⁵ Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2020, n. 429, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

³⁶ Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 6 aprile 2023, n. 1186, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 3 novembre 2020, n. 5004, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cass. pen., sez. III, 17 maggio 2023, n. 35849, in *Riv. giur. edil.*, 2023, 1128; Cass. pen., sez. III, 23 febbraio 2021, n. 12121, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 982.

aggiunge la previsione legislativa (art. 43, comma 3, lett. b, l.r. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31) di esonero nel caso si tratti di interventi già autorizzati come misure compensative a seguito di trasformazione del bosco. Il profilo è considerato altresì dal regolamento forestale della regione Emilia-Romagna (1 agosto 2018, n. 3), secondo cui l'impianto di nuovi boschi è soggetto all'onere di comunicazione all'ente forestale, fatta eccezione per gli impianti realizzati tramite programmi attuativi di finanziamento pubblico e impregiudicata l'applicazione delle normative relative al vincolo idrogeologico, alle aree protette e alla rete Natura 2000, nel caso di impianti che interessino zone sottoposte alla relativa disciplina (art. 57). Anche il recente regolamento forestale della regione Calabria (23 aprile 2024, n. 4) considera il punto: l'effettuazione di imboschimenti e rimboschimenti è subordinata al rilascio di autorizzazione dell'ente forestale, tranne che l'intervento sia previsto da uno strumento di pianificazione forestale per cui è sufficiente la comunicazione, almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori, all'autorità competente, la quale può impartire prescrizioni nei successivi trenta giorni (art. 70).

6. *Potenzialità e cautele*

La realizzazione di boschi urbani riflette al meglio – e in modo amplificato – i vantaggi sotesi alle cd. soluzioni basate sulla natura (*Nature Based Solutions*-NBS) allorquando esse sono inserite nelle politiche urbane. Soluzioni come corridoi verdi, tetti e pareti verdi, alberature, parchi, giardini, aiuole, orti urbani, canali e fossi inerbiti sono utili alle città per rafforzare la resilienza e l'adattamento ai cambiamenti climatici, ma anche per contribuire alla protezione della biodiversità e per aumentare il benessere psico-fisico delle popolazioni. È evidente che infrastrutture verdi di estensioni e densità significative come sono le formazioni boschive possano fornire un apporto significativo e prioritario al raggiungimento dei suddetti obiettivi.

Peraltro, l'esperienza della forestazione urbana si inserisce nel contesto delle politiche forestali che, come noto, sono sempre più al centro dell'agenda pubblica internazionale. Conferenze recenti, come quella del G20 a Roma (ottobre 2021) e della COP26 a Glasgow (novembre

2021), sono unanimi nel ritenere la politica forestale quale componente essenziale per affrontare la questione ambientale. In quest'ottica si colloca l'obiettivo proclamato con la dichiarazione di Roma di piantare 1.000 miliardi di alberi entro il 2030 ovvero l'impegno presente nella dichiarazione di Glasgow «sulle foreste e l'uso dei suoli», di investire i processi di deforestazione a favore di interventi di forestazione e ripristino forestale.

Alle incertezze giuridiche sopracitate, frutto di una legislazione ancora non pienamente consapevole della portata della multifunzionalità dei boschi e delle relative implicazioni, si aggiungono – anzi le precedono – i rilievi avanzati dal mondo scientifico. Proprio in occasione del G20 di Roma il mondo scientifico ha sollevato perplessità sul piano della fattibilità nonché dell'utilità degli obiettivi proclamati, lamentando uno scarso coinvolgimento della componente scientifica. Si sottolinea, ad esempio, l'irrealizzabilità del progetto dal punto di vista temporale, perché per garantire il raggiungimento dell'obiettivo fissato dal G20 di Roma occorrerebbe piantare circa 3 milioni di alberi al giorno, a partire dal 2022. C'è poi la questione spaziale, perché si tratta di reperire spazi idonei per piantumare e consentire alle piante di crescere e svilupparsi, con la connessa questione delle scelte politiche circa le destinazioni d'uso dei suoli, perché destinare suoli alla forestazione vuol dire preferire questa opzione ad altre, come le colture agrarie, il pascolo, le infrastrutture viarie, le aree urbane, quelle industriali, ecc. Inoltre, c'è l'elemento economico, ossia i costi relativi alla produzione vivaistica dei semi, alla piantumazione e alla cura e manutenzione delle piante. Ulteriori considerazioni riguardano i rischi connessi alla perdita di biodiversità e di qualità del paesaggio dei territori interessati da intensi processi di forestazione, nonché gli impatti socio-economici sul contesto territoriale con la preliminare esigenza di coinvolgere le comunità locali³⁷.

³⁷ Tra le diverse voci, ad esempio afferma G. PETTENELLA che «sostenere che rimboschire sia una soluzione fondamentale per contrastare il cambiamento climatico è a mio avviso una affermazione scorretta», anzi il rimboschimento può tradursi in una licenza per inquinare: «Pianto nuove piantagioni e non mi preoccupo di tutto quanto avviene nelle foreste già esistenti spesso soggette a processi di abbandono e di degrado (incendi, schianti, attacchi parassitari), né mi preoccupo dei più che necessari cambiamenti nei modelli di consumo o di quelli energetici. Così riesco a giustifi-

Parafrasando quanto detto in dottrina, «per fare una città non basta un albero»³⁸ e gli interventi di forestazione urbana vanno considerati in tutte le implicazioni sottese e depurati dalle aspettative demagogiche; al netto di questi rilievi e nella giusta e “ragionevole” collocazione nell’ambito delle politiche pubbliche, è innegabile che la forestazione urbana costituisca una frontiera avanzata, ricca di potenzialità, dell’agenda pubblica. Essa focalizza e amplifica i vantaggi propri delle politiche di promozione del verde urbano, da un lato, e delle politiche forestali, dall’altro. Rispetto al verde urbano, contribuisce a quell’e-

care il *business as usual*, quando ci sarebbe l’urgenza di un cambio radicale negli stili di vita e nelle tecnologie». Queste considerazioni valgono per l’Italia dove un terzo della superficie è coperta da boschi che costituiscono «un patrimonio mal gestito, spesso abbandonato e per questo soggetto a grandi danni come i danni della tempesta Vaia nel 2018 e del bostrico di quest’anno. Dopo i danni enormi da incendi nel 2017, quest’anno abbiamo avuto il record di aree incendiate in Italia: più di 150.000 ettari bruciati con una quantità di anidride carbonica emessa in atmosfera senza precedenti nella storia recente delle foreste italiane. Nemmeno Vaia, con i 42.000 ettari di foresta distrutti nel Nord Est, è stata così distruttiva. Tutelare il patrimonio esistente è anche più conveniente dal punto di vista economico rispetto a piantare nuovi alberi». Anche secondo T. ANFODILLO, «Tutelare le foreste esistenti è un obbligo e piantare alberi fa sempre bene ma le nuove foreste non dovrebbero essere ritenute la via “maestra” nel combattere i cambiamenti climatici. I motivi sono i seguenti: le foreste assorbono poca CO₂ rispetto a quella che viene emessa. In Italia avremmo bisogno di una superficie di 3 volte il nostro Paese (tutta rimboschita) per assorbire le nostre emissioni. Non mi pare praticabile. Lo stesso vale per tutti gli altri Paesi: non c’è superficie a disposizione sufficiente» (citati da F. SUMAN, *Cop26 e accordi sulla deforestazione: «Il diavolo è nei dettagli»*, in <https://ilbolive.unipd.it>, 4 novembre 2021). Sottolinea R. VALENTINI che è prioritaria una corretta gestione del patrimonio forestale già esistente: «piantare nuovi alberi non è sufficiente: vanno curati e non abbandonati». Occorre «gestire bene le foreste che già abbiamo, altrimenti rischiamo di perderle a causa di patogeni o incendi: lasciare un bosco senza toccarlo significa trasformarlo in una ‘bomba’ di carbonio» (Prolusione dal titolo *Il ruolo delle foreste nel raggiungimento della Carbon Neutrality del paese* per l’inaugurazione del 214° anno accademico dell’Accademia Nazionale di Agricoltura, Bologna, 11 ottobre 2021, in <https://www.accademia-agricoltura.it>). Sulle peculiarità (e sulle contraddizioni) del dato forestale in Italia si rinvia a F. COTUGNO, *Italian wood. Alla scoperta di una risorsa che non conosciamo, i nostri boschi*, Milano, 2020. Sulla foresta come paradigma per individuare percorsi concettuali e operativi rinnovati sui rapporti dell’uomo con il “naturale” v. S. MARINI, *Il ritorno della selva*, in S. MARINI, V. MOSCHETTI (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, cit., 9 ss.

³⁸ M.F. ERRICO, *Per fare una città ci vuole un albero?*, cit., 317 ss.

voluzione, concettuale prima che giuridica, da più parti auspicata che vede nel verde urbano una componente stabile ed essenziale delle politiche urbanistiche e non una mera compensazione all'urbanizzazione del territorio. Rispetto alle politiche forestali, il bosco urbano mostra al meglio la capacità del patrimonio forestale di produrre servizi ecosistemici, i quali nella dimensione urbana spaziano, come visto, dal miglioramento del benessere psico-fisico delle persone, alla protezione della biodiversità e della qualità del paesaggio, dalla sicurezza e resilienza del territorio rispetto a fenomeni di inquinamento ambientale, ma pure rispetto a eventi estremi sempre più ricorrenti quali alluvioni e ondate di calore, finanche a essere occasione di opportunità occupazionali e di impresa.

Il vantaggio dei boschi urbani è la loro prossimità, l'essere un punto di contatto vicinissimo, talvolta l'unico, degli uomini con il mondo della natura; per questo i boschi urbani assolvono a un'ulteriore funzione pubblica, quella della formazione della "coscienza ambientale" quale condizione preliminare e trasversale di ogni politica e, ancora prima, quale conquista e connotato di ogni individuo, in quanto persona, cittadino, amministratore, legislatore. Il bosco urbano è, infatti, a portata di mano dei cittadini e per questo offre immediate opportunità di conoscenza e consapevolezza delle tematiche ambientali. Il bosco urbano può essere un'occasione formidabile di educazione ambientale e ancora prima di crescita personale³⁹.

³⁹ Mille anni fa San Bernardo da Chiaravalle in una lettera indirizzata a Enrico Murdach scriveva che «Nelle foreste troverai più che nei libri. L'albero e le rocce ti insegneranno ciò che non puoi imparare dai maestri».

DAL VERDE URBANO ALL'INFRASTRUTTURA VERDE URBANA. GLI OBIETTIVI AMBIENTALI E SOCIALI DELLA PIANIFICAZIONE LOCALE

Maria Grazia Della Scala

SOMMARIO: 1. I profili interdisciplinari del verde urbano e le prime politiche nazionali. – 2. Il verde urbano nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. – 3. Verso una definizione di infrastruttura verde. – 4. La disciplina nazionale. – 5. La preminenza delle finalità ambientali e delle soluzioni *nature based* e *biodiversity oriented*. – 6. Green Deal europeo e *Nature Restoration Law*. – 7. Le prospettive dell'autonomia locale tra vincoli ambientali e finalità sociali.

1. *I profili interdisciplinari del verde urbano e le prime politiche nazionali*

Il tema della nozione e della disciplina del verde urbano evoca scenari di analisi complessi e una prospettiva necessariamente diacronica, multidisciplinare e multilivello.

Conoscenze diverse, come architettura della città, urbanistica, scienze filosofiche, antropologiche, sociologiche e scienze dure capaci di adeguatamente interpretare fattori ambientali ed equilibri ecosistemici cooperano nella direzione dell'individuazione di un concetto anche giuridico di infrastruttura verde urbana. Tale nozione, assente sul piano nazionale¹, è funzionale alla relativa disciplina, risente poi inevitabilmente degli indirizzi internazionali e, ancor più direttamente, dell'ordine giuridico europeo.

Nello stesso diritto positivo, i diversi profili di analisi appaiono invece intimamente connessi, secondo una sintesi che pare muovere dalla

¹ Sulla mancanza di una nozione giuridica di verde urbano, cfr. M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi*, in *Riv. quadr. amb.*, 2024, 1, 185 ss.; G. PROFETA, *Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo nazionale e quelli regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2025, 1; sulla naturale flessibilità e le diverse declinazioni di verde urbano, V. GIOMI, *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2024.

risalente nozione di “ecosistema urbano”, corrispondente alla presa di coscienza, proprio nell’ambito di studi interdisciplinari, della complessità dei sistemi urbani e delle loro relazioni con i territori extraurbani e con i fattori ambientali².

Negli anni in cui questa si sviluppa cresce infatti anche l’attenzione dell’ordine giuridico internazionale alle problematiche generate da una crescita urbana incontrollata, dalla dispersione insediativa e dall’industrializzazione oramai avanzata, che trova particolare momento di emersione nella Prima conferenza Habitat dell’Onu tenutasi a Vancouver, del 1976, con le importanti dichiarazioni d’intenti ivi formulate³.

In Italia si avviava il difficile percorso che avrebbe condotto anzitutto all’approvazione della, pur compromissoria, c.d. Legge Ponte, n. 765/1967 e all’irrigidimento della disciplina urbanistica già posta dalla L. n. 1150/1942.

Non è secondaria, nel suo generale impianto, nonostante i limiti derivanti da quella logica razionalistica che già imperniava la legge del 1942⁴, la disciplina degli standards urbanistici “speciali”, e, tra questi, la definizione delle quantità minime di spazi destinati a verde, ad attività collettive e parcheggi, quale limite esterno delle scelte dell’ente locale⁵.

La disciplina del verde appare così comparire nel diritto nazionale con precipuo riferimento a profili quantitativi, complessivamente riferiti a diversi tipi aree, peraltro, non necessariamente naturali⁶, senza i più

² M. NICOLETTI (a cura di), *L’ecosistema urbano*, Bari, 1978.

³ Cfr. M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 4, 787 ss.

Cfr. https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/7252The_Vancouver_Declaration_1976.pdf.

⁴ Cfr. P.G. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, e ID., *Il principio di pianificazione*, in M. RENNA, F. SAITTA, *Studi sui principi dell’attività amministrativa*, Milano, 2012, 543 ss., A. PETRELLI, *L’urbanistica di Le Corbusier*, Venezia, Marsilio, 2006.

⁵ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, IX ed., 2025, Torino, 87 ss.

⁶ Cfr. art. 3 DM n.1444/1968, che impone la destinazione di almeno mq. 9 per abitante di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti, con esclusione di fasce verdi lungo le strade.

evocativi riferimenti già rinvenibili nel diritto internazionale e nell'ambito degli studi scientifici accolti da un certo pensiero urbanistico.

Una lettura orientata ai valori costituzionali, ispirata dalla natura delle cose, dal livello degli interessi protetti, porta comunque il giudice delle leggi, pur a fronte di accresciute competenze legislative regionali a riconoscere alla disciplina del d.m. n. 1444/1968 natura primaria e inderogabile da parte delle leggi regionali salvo ragionevoli eccezioni consentite dalla legge statale⁷. Se ne coglie poi la fondamentale finalità sociale e ambientale, funzionale al soddisfacimento degli interessi fondamentali della persona, ascrivendosi gli standard ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, ai sensi dell'art.117, co. 2 lett.p)⁸.

Se ne percepisce, tuttavia, la crescente insufficienza a fronte di emergenze ambientali che impongono politiche del verde sempre più funzionali allo sviluppo sostenibile, conseguibile a partire da una rivisitazione delle realtà cittadine.

2. *Il verde urbano nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*

Se quanto esposto trova ulteriori sviluppi nel diritto internazionale attraverso la definizione delle azioni funzionali al perseguimento dello sviluppo sostenibile⁹, quest'ultimo obiettivo risulta particolarmente calato sui ruoli delle realtà urbane nell'ambito delle Conferenze Habitat¹⁰. Si affina l'idea della centralità della città, della sua *governance*,

⁷ Corte cost. ord. n. 173/2011, C. cost. n. 41/2017.

⁸ Cfr. Cons. St., con l'ord. di rimessione alla Corte cost., n. 1949/2022, sulla legittimità dell'art. 2 bis TUE, inserito con l. n. 69/2013 e della legge della regione Lombardia 12/2005 art.103, co. 1 *bis* (questione non decisa per irrilevanza. Sono posizioni emblematiche della rilevanza globale delle scelte locali di governo del territorio. Cfr. F. SALVIA, *Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, I, 529 ss.; A. GIUSTI, *Deroghe agli standard e volumetrie premiali nella disciplina dell'art. 2bis*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Milano, 2025, 873 ss.

⁹ Secondo i propositi anzitutto espressi dalla Dichiarazione di Rio del 1992 e degli obiettivi definiti dall'Agenda 21.

¹⁰ Da quella di Istanbul nel 1996 alla conferenza di 2016 di Quito in cui si elaborava la New Urban Agenda.

del piano e del progetto, della partecipazione dei portatori d'interesse all'elaborazione delle politiche urbane per la soluzione a problemi globali di ordine – insieme, sociale e ambientale. Nella *New Urban Agenda* del 2016, in particolare, aree verdi e copertura vegetazionale sono intesi come indispensabili nelle aree urbane per assicurare equilibri ambientali e insieme un miglior ambiente di vita.

Lo spirito innovatore che ha guidato nei decenni l'attività delle Nazioni Unite, portando a una sempre maggiore puntualità nella definizione degli impegni delle parti, ispirato ai tre elementi della sostenibilità¹¹, trova una particolare declinazione anche nelle politiche internazionali dell'area euromediterranea, sempre più sensibile all'impatto ecologico delle realtà urbane, senza dimenticare le pressanti esigenze anche sociali e le disparità sempre più accentuate nei contesti cittadini e metropolitani¹².

La città sostenibile è pur sempre intesa come una città solidale, capace di «facilitare un accesso ai beni pubblici e alle reti delle infrastrutture per tutti», e di ridurre difficoltà economiche e diseguaglianze sociali.

Parallelamente a questi percorsi di sviluppo, prendono avvio le politiche internazionali specificamente orientate alla tutela ambientale e al contrasto al cambiamento climatico¹³. In questo ambito, la permeabilità dei suoli e gli spazi vegetazionali assumono un ruolo più spiccatamente funzionale alla conservazione delle risorse naturali e degli ecosistemi e al contenimento del riscaldamento globale, attraverso un insieme di azioni da integrare necessariamente con quelle volte alla riduzione delle sostanze inquinanti e climalteranti nell'ambiente affidate a *nature based solutions*. Di qui il proposito di accrescere le aree permeabili, l'accesso e i benefici degli spazi verdi e blu

¹¹ M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 3, 4ss.

¹² Nella seconda *Carta urbana europea II – Manifesto per una nuova urbanità*, del 2008, si assume, ad esempio, l'espresso impegno di perseguire "l'ecologia urbana" riducendo l'impronta ecologica delle città, preservando le risorse naturali, mantenendo e sviluppando la biodiversità e l'efficienza energetica.

¹³ V. La Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo e le due convenzioni vincolanti sottoscritte a Rio de Janeiro nel 1992, La Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici (UNFCCC) da cui origina il sistema di conferenze delle parti che avrebbe dato vita al Protocollo di Kyoto e, in seguito, alla Conferenza di Parigi sul clima.

per la salute e il benessere umano e la conservazione dell'ambiente in una prospettiva intergenerazionale¹⁴.

Il diritto europeo si adegua progressivamente agli obiettivi definiti in sede internazionale, anche offrendo, tuttavia, sempre maggiore spazio a profili sociali, in coerenza con la sua impronta ordoliberal¹⁵, particolarmente espressa nelle politiche di coesione e nelle crescenti deroghe alle discipline del mercato e della concorrenza in norme delle esigenze di tutela di diritti sociali e fondamentali¹⁶.

3. *Verso una definizione di infrastruttura verde*

Mentre la tutela dell'ambiente attraverso gli atti normativi comunitari si affina e, in ragione della sussidiarietà, diviene sempre più pervasiva, l'Unione tende a inquadrare le proprie azioni in ampie strategie espresse in atti di *soft law*, funzionali al contrasto al cambiamento climatico attraverso la protezione del suolo, del verde, dei servizi ecosistemici dai medesimi assicurati, della biodiversità già ampiamente pregiudicata e costantemente minacciata dagli odierni metodi di produzione e consumo¹⁷.

In tale orizzonte, si inquadrano le politiche europee che direttamente o indirettamente riguardano le infrastrutture verdi e tra queste, quelle

¹⁴ Cfr. gli esiti del progetto *La Valutazione degli ecosistemi del millennio* (MEA) lanciato nel 2001 con il supporto delle Nazioni Unite. Nei risultati, pubblicati nel 2005, si definiscono i benefici delle risorse naturali in termini di "Servizi ecosistemici", con una chiara interferenza con le politiche anche del clima. Cfr. anche: ONU. *Piano strategico per la biodiversità 2011 – 2020*, del 2020, e il *Nuovo Quadro globale per la biodiversità*: (COP 15), del 2020 che mira ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità entro il 2030 e a sostenere l'applicazione di soluzioni basate sulla natura. Target 12: Aumentare l'area, l'accesso e i benefici degli spazi verdi e blu per la salute umana e il benessere nelle aree urbane e in altre aree densamente popolate.

¹⁵ R. MICCÙ, "Economia e Costituzione": una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del Pluralismo*, 1998, 243 ss.

¹⁶ A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 89 ss.

¹⁷ Cfr. Commissione europea, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, 2006. Significative sono poi le politiche incentivanti, tra le quali, anzitutto, quelle del Premio città verde (2006) per città di almeno 100.000 abitanti e il Premio foglia verde europea (2015), per le città da 20.000 e 100.000 abitanti.

presenti nei contesti urbani. Nell'ambito della Strategia per la biodiversità 2011-2020, in particolare, la Commissione europea considera le infrastrutture verdi, troppo ampiamente ridotte dallo sfruttamento dei suoli, elemento chiave per la conservazione delle specie, a sua volta strumentale alla sostenibilità ambientale e alla neutralità climatica, proponendo obiettivi di ripristino delle medesime e dei relativi ecosistemi.

Anche nella Comunicazione della Commissione n. 147/2009, Libro bianco *L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*, si riconosce il ruolo centrale delle infrastrutture verdi e se ne offre una prima significativa definizione: s'intende per infrastruttura verde la «rete interconnessa di zone naturali, quali alcuni terreni agricoli, itinerari verdi (green ways), le zone umide, i parchi, le riserve naturali e le comunità di piante indigene e di zone marine che naturalmente regolano i flussi delle precipitazioni, la temperatura, il rischio di alluvioni e la qualità delle acque, dell'aria e degli ecosistemi»¹⁸.

Affiora l'urgenza di proteggere e ricostituire non aree verdi purchessia, ma nella loro dimensione infrastrutturale e di interconnessione di diversi ambienti naturali, come moltiplicatore degli effetti benefici per ecosistemi e diversità biologica¹⁹.

Nella Strategia europea del 2012 *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa* si esprimono poi chiaramente i compiti degli Stati membri: quello, anzitutto, di realizzare «una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera tale da offrire un ampio spettro di servizi ecosistemici». Ne fanno parte «gli spazi verdi (o blu nel caso di ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine». «Sulla terraferma», si precisa, «le infrastrutture verdi sono presenti in un contesto rurale e urbano».

¹⁸ Cfr. Commissione UE, Comunicazione 17/2011: *Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia europea 2020*, la Commissione, nel prendere atto degli scarsi successi della prima strategia sulla biodiversità, sottolinea la priorità delle infrastrutture verdi individuate in «foreste e corsi d'acqua zone costiere, parchi, corridoi ecologici», importanti anche per garantire il miglior funzionamento dei siti Natura 2000, e in «altri elementi naturali e seminaturali» idonei alla fornitura di servizi ecosistemici.

¹⁹ Commissione UE, Comunicazione n. 571/2011, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, su www.eur-lex.europa.eu.

Tale pianificazione del sistema infrastrutturale di vegetazione e corsi d'acqua dovrebbe peraltro trovare particolare ambito di attuazione, si ritiene, proprio negli ambienti urbani, in cui si concentra il 60% (destinato a crescere) della popolazione dell'UE. In tali contesti il verde appare produrre particolari effetti moltiplicativi per la salute umana e per l'ambiente in generale, come moltiplicativi sono gli effetti nefasti viceversa prodotti dalla loro carenza, quindi da una eccessiva impermeabilizzazione del suolo e dalla particolare concentrazione di fattori inquinanti²⁰.

Lo sguardo però si rivolge anche agli effetti sociali di tale sistema infrastrutturale, cogliendosi la sua capacità di rafforzare senso di comunità e coesione ma rimane apparentemente impregiudicato l'ordine logico dei due profili, quello ecologico e quello sociale, pur considerati nell'ambito della strategia.

La visione interconnessa e reticolare del verde non può poi che riguardare, si evidenzia, ogni livello di governo per raggiungere una dimensione europea, nell'ambito della quale dovrebbe realizzarsi l'interconnessione su larga scala dei sistemi realizzati dai singoli Stati membri. Da qui l'incoraggiamento a Stato e regioni verso lo sviluppo delle infrastrutture verdi in un contesto transfrontaliero/transnazionale attraverso le strategie macroregionali sostenute dal FESR e attraverso i programmi di cooperazione territoriale europea.

Se il percorso fin qui descritto denota un progressivo declinarsi delle politiche ambientali internazionali ed europee verso l'accoglimento di una nozione di infrastruttura verde, concepita in termini di beni naturali interconnessi e inseriti in un sistema reticolare e multilivello, un ulteriore passo verso l'individuazione della tipologia di verde da promuovere in ragione delle relative attitudini a perseguire interessi generali di rilevanza globale emerge nelle Linee guida della FAO (Food Agriculture Organisation dell'ONU) sull'*Urban e Periurban Forestry* del 2016. La città è concepita, in un atteggiamento che riporta alla menzionata nozione di "ecologia urbana", in dialogo con l'esterno, socialmente ed ecologicamente interconnessa al suo interno, attraverso una visione unitaria e integrata.

Le infrastrutture verdi cittadine sono qui ulteriormente declinate come «*foresta urbana*», intesa come «*l'insieme di alberi, verde di miti-*

²⁰ Cfr. M. CALABRÒ, C. DI BIASE, *op. cit.*

gazione, verde attrezzato, aree sportive all'aperto, verde incolto, orti botanici, verde storico e verde tecnologico, verde di connessione ecologica e corridoi ecologici, che legano l'urbano al periurbano e al verde rurale, vera colonna vertebrale delle infrastrutture verdi». Il termine “foresta”, se accompagnata dall'aggettivo “urbana” si declina in diverse e poliedriche tipologie di verde, evoca certamente un ruolo determinante di alberature e di corridoi ecologici. Insieme, la sua dimensione infrastrutturale si riferisce unitariamente a effetti sociali e ambientali, in coerenza con la naturale vocazione dell'Organizzazione per una visione di sintesi di “ambiente” e “persona”²¹.

4. *La disciplina nazionale*

Nel frattempo, la disciplina nazionale del verde urbano si sviluppa lungo percorsi timidi e parziali.

Il testo unico dell'edilizia (D.P.R. 380/2001), prevede il dovere delle amministrazioni di riservare una quota di superficie per aree verdi negli interventi di nuova edificazione, integrando il verde nei piani urbanistici generali e attuativi (art.16). Tale previsione, se mira ad assicurare spazi verdi nelle trasformazioni urbane, non ne assicura una complessiva crescita quantitativa, né regola specificamente la gestione o la tutela del verde esistente.

L'esigenza di un incremento della silvicoltura urbana appare già nella l. n. 113/1992 ma è la l. 14 gennaio 2013, n. 10 – «Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani e periurbani» a rappresentare un primo tentativo organico dello Stato di disciplinare il verde urbano e periurbano, ponendolo come componente essenziale della pianificazione territoriale e urbanistica. Lo riconosce come bene pubblico fondamentale per la qualità ambientale e la salute pubblica; sollecita l'integrazione degli spazi verdi nella pianificazione territoriale e ur-

²¹ Nei suoi più recenti interventi sul tema, la FAO (*Urban forest: a Global perspective*, 2023), opera riferimenti ancora più netti alla silvicoltura, urbana e periurbana, in quanto produttiva di benefici multifunzionali che hanno un impatto positivo sia sull'ambiente, sia sulla coesione sociale. Tale seconda vocazione dell'infrastruttura verde giustifica la sollecitazione di iniziative dirette della comunità ai fini della creazione e pianificazione delle foreste urbane, nelle loro diverse componenti.

banistica, con il compito di promuovere una rete ecologica urbana; invita alla realizzazione di parchi urbani e periurbani, giardini, aree naturalistiche, orti urbani e infrastrutture verdi con funzioni ecologiche e sociali. La legge prevede a tal fine la possibilità agli enti locali di adottare piani del verde, strumenti di pianificazione tecnico-amministrativa volti a programmare la tutela, e regolamenti del verde. Emerge un'accresciuta sensibilità ai profili qualitativi del verde urbano e alle necessità di una sua articolazione in termini infrastrutturali e reticolari. Saranno tuttavia le successive *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, elaborate dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico costituito presso il Ministero dell'ambiente, a precisare gli strumenti utilizzabili dagli enti locali (Piani del verde, regolamenti del verde, censimento del verde, ecc.)²².

La mancanza di disposizioni cogenti che impongano l'adozione degli strumenti previsti dalla legge nazionale, che ne definiscano puntualmente contenuti e procedure, limita però l'efficacia pratica di tali previsioni, lasciando ampio spazio all'autonomia regionale e comunale, con il rischio di differenziazioni territoriali e disomogeneità applicative. Tale debolezza finisce per contribuire, in definitiva, a una continua perdita di suoli naturali nel nostro territorio²³.

Il DM del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 marzo 2020, nel porre criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde, regola la "come" della realizzazione e manutenzione degli spazi verdi urbani, applicando il criterio delle *Nature Based Solutions*, con una sensibilità ecologica non ancora inserita, tuttavia, in chiari percorsi di sviluppo in senso "prestazionale" del verde urbano.

²² Cfr. *amplius*, G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Riv. giur. edil.*, 2918, 39 ss.

²³ Secondo l'ultimo Rapporto ISPRA-SNPA del 2025 (basato sui dati 2024), l'Italia continua a perdere circa 2,7 metri quadrati al secondo di aree permeabili; nel 2024 sono stati consumati 83,7 km² di territorio con un incremento del 16% rispetto all'anno precedente. Ogni giorno spariscono circa 230.000 metri quadrati di suolo naturale o agricolo e il suolo consumato per ogni abitante è salito a 365,8 metri quadri nel 2024, contro i 347 del 2006.

5. *La preminenza delle finalità ambientali e delle soluzioni nature based e biodiversity oriented*

Mentre in sede europea è in fase di elaborazione la strategia europea per la tutela dell'ambiente che prenderà il nome di Green Deal, l'attenzione al verde urbano e alla necessaria integrazione della prospettiva climatica nelle politiche urbanistiche locali tende a rinverdire, rafforzandosi la consapevolezza che le sfide globali richiedono, secondo l'ormai consueta prospettiva della *glocalisation*, ruoli attivi delle autorità locali ma anche dei cittadini nel migliorare l'ambiente, a partire dai propri luoghi di vita²⁴.

È con il Green Deal europeo che si conosce, tuttavia, una più radicale virata verso una prospettiva più marcatamente ambientalista, in ragione dei risultati modesti che si registrano dalle politiche di ogni livello di governo in termini anzitutto di contrasto ai cambiamenti climatici. Tra i suoi obiettivi compare la giustizia sociale e costante e il richiamo ai documenti internazionali sullo sviluppo sostenibile, ma sono la neutralità climatica, la tutela della biodiversità, la riduzione dell'inquinamento e la transizione verso un'economia circolare a costituire il nucleo sostanziale del Green Deal stesso, mentre gli obiettivi economici e sociali appaiono in larga misura funzionali al raggiungimento di tali finalità ambientali o sue strette conseguenze²⁶.

L'Unione europea incrementa dunque la propria attenzione alle necessità di tutela del suolo e delle biodiversità.

La Nuova strategia europea per la biodiversità per il 2030, che si intreccia con le politiche climatiche, è un segnale chiaro di un cambio di passo, un documento ambizioso, che però mette in luce anche inefficienze degli Stati membri e carenze nell'ordinamento sovranazionale,

²⁴ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2012, 4, 775-796. Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo, *The importance of urban and green infrastructure – European Year of Greener Cities 2022*.

²⁵ Cfr. Il *Riesame della Commissione dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi* (2019).

²⁶ Per la necessità che gli obiettivi sociali siano integrati nelle politiche ambientali: cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal europeo* (2019/2956(RSP; 2021/C 270/01).

anch'esso ancora privo di obblighi vincolanti per il ripristino degli ecosistemi o per la mappatura dei servizi che essi forniscono²⁷.

Vi si prefigura un'Europa capace di frenare il consumo di suolo, di ampliare e rafforzare le proprie foreste, di renderle più sane e resilienti e si configurano città più verdi, più fresche, più vivibili. «Parchi, giardini, tetti verdi e orti sono e tutti gli spazi verdi urbani» e – si osserva – «devono essere moltiplicati e devono pensati come ecosistemi integri e basati su *nature based solutions*, attraverso una loro sistematica integrazione nella pianificazione urbana».

L'inverdimento urbano diventa così un tassello fondamentale della politica ambientale sovranazionale. Non si tratta solo di incrementare le aree verdi ma appunto di ripensare gli spazi urbani in chiave ecologica.

Vengono così ideati piani di inverdimento urbano per le città europee con più di 20.000 abitanti, chiamate ad elaborarli (entro la fine del 2021) includendovi *misure intese a creare in città boschi, parchi, e giardini accessibili e ricchi di biodiversità, orti, tetti, pareti verdi, strade alberate, prati e siepi e che contribuiscano anche a migliorare i collegamenti tra gli spazi verdi, eliminare l'uso di pesticidi, limitare la falciatura eccessiva e altre pratiche dannose per la biodiversità*, in sintesi foreste urbane intese come infrastrutture verdi urbane interconnesse.

I piani di inverdimento urbano, diversamente dai piani del verde, non costituiscono strumenti di pianificazione territoriale in senso proprio, ma quadri strategici e programmatori che orientano le politiche nazionali e locali attraverso obiettivi comuni, indicatori di risultato e condizionalità nell'accesso ai finanziamenti europei, dove l'inverdimento urbano stesso è prioritariamente concepito come leva per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la riduzione dell'inquinamento, la tutela della biodiversità e il miglioramento della salute pubblica. Rispetto ai piani del verde, adottano un approccio più trasformativo, fondato sul concetto di infrastruttura verde e blu, e sull'integrazione della natura nelle politiche urbane, della mobilità, energetiche e sociali; inseriti in una politica europea essenzialmente incentivante²⁸, non sono però ancora obbligatori né strettamente funzionali a una sicura riduzione del consumo di suolo.

²⁷ Comunicazione della Commissione *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*. COM(2020) 380 final, su eur-lex.europa.eu.

²⁸ Essendo elementi rilevanti ai fini del riconoscimento di premi e finanziamenti,

6. *Green Deal europeo e Nature Restoration Law*

Negli ultimi anni, l'Unione Europea ha avviato iniziative importanti per rafforzare la protezione del suolo, riconoscendo la sua centralità per la lotta ai cambiamenti climatici, la conservazione della biodiversità e il perseguimento della sicurezza alimentare²⁹. Anticipando la Direttiva (UE) 2025/2360 sulla tutela del suolo³⁰, il Regolamento sul Ripristino dell'Ambiente Naturale, introduce misure specifiche volte a prevenire ulteriori perdite di suolo, impegna gli Stati a politiche *nature-based solutions* e di approccio ecosistemico per il ripristino di aree naturali.

Si stabiliscono obiettivi vincolanti a livello europeo e nazionale, con scadenze intermedie, nell'ambito dei quali è di particolare interesse il riferimento agli "ecosistemi urbani" (art. 6).

Gli Stati membri sono tenuti a garantire, entro il 2030, zero perdita netta di spazi verdi urbani e copertura arborea rispetto al 2021, e a promuovere obiettivi positivi di incremento quantitativo e qualitativo del verde urbano. Gli obiettivi di lungo periodo prevedono: aumento della superficie totale degli spazi verdi urbani di almeno il 3% entro il 2040 e del 5% entro il 2050; presenza di almeno il 10% di copertura arborea urbana entro il 2050; integrazione di spazi verdi in edifici e infrastrutture esistenti e nuovi, anche attraverso interventi di ristrutturazione e rinnovo.

Gli Stati devono poi definire obiettivi nazionali di riduzione del consumo di suolo entro il 2030 da integrare nei piani di inverdimento urbano, previsti per le città con almeno 20.000 abitanti dalla Strategia UE sulla biodiversità.

A tal fine devono essere predisposti piani nazionali di ripristino, che diventano così oggetto di uno specifico vincolo, basati su moni-

si affida lo sviluppo dei piani di inverdimento a buone pratiche, anche sollecitate da programmi europei, come Next generation UE, Orizzonte Europa e Invest EU su infrastrutture verdi, ecosistemi e biodiversità.

²⁹ In particolare, il Regolamento 2019/1119 sul clima ha stabilito obiettivi vincolanti per ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030 e per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, creando il contesto per la strategia europea per il suolo.

³⁰ Che attua la Comunicazione della Commissione UE, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030*, COM (2021) 699 final, su *eur-lex.europa.eu.*, cfr. anche cfr. il *Regolamento europeo sul clima*, n. 1119/2021 e v. Commissione UE, *Nuova strategia per le foreste* (2021), *ibidem*.

toraggio e ricerche scientifiche, che individuino le zone di ecosistemi urbani comprendenti centri urbani, agglomerati e zone periurbane. I piani dovranno definire livelli soddisfacenti di verde urbano, secondo metodologie analoghe a quelle tipiche delle politiche di tutela dei beni ambientali, con indicazioni quantitative e qualitative.

7. *Le prospettive dell'autonomia locale tra vincoli ambientali e finalità sociali*

In attesa dell'attuazione delle prescrizioni di cui alla *Nature Restoration Law*, ma alla luce del quadro normativo dalla medesima delineato, sorgono quesiti intorno ai futuri modi di atteggiarsi delle politiche urbanistiche degli enti locali, la cui risposta, in parte, non può che prendere atto di un sostanziale restringimento della relativa autonomia, sia in termini di quantità di spazi destinati al verde, sia in ragione dei criteri che dovranno orientare le loro residue scelte. Anche sulla base dell'insegnamento che può provenire dai dibattiti svoltisi in altri Stati membri al fine dell'elaborazione di una nozione nazionale di infrastruttura verde urbana coerente con quella europea e alla luce delle ultime tappe del percorso europeo³¹ e della stessa *Strategia nazionale sulla Biodiversità al 2030*³², del 2023, l'invariante delle scelte di pianificazione e gestione del verde cittadino sembra diventare la soluzione *nature based e biodiversity-friendly*.

³¹ R. HANSEN, A. MATTES, M. MEIER, A. KURTHS, *Reorienting urban green infrastructure planning towards biodiversity. Perspectives and ongoing debates from Germany*, in *Urban Forestry & Urban Greening*, 2023, vol. 90, 128155.

Oltre a precedenti documenti, le recenti Linee guida della Commissione sulla forestazione, riforestazione e piantumazione degli alberi, basate sulla biodiversità, che promuovono il principio dell'"albero giusto al posto giusto", evocando la centralità del miglioramento dei servizi ecosistemici, privilegiando criteri di complessità vegetazionale, adattabilità ai cambiamenti climatici e tutela della biodiversità.

Lo stesso Regolamento UE sul ripristino dell'ambiente naturale (2024) invita a privilegiare soluzioni *nature-based* e la resilienza agli effetti dei cambiamenti climatici. Anche giardini storici e aree periurbane sono inclusi nella logica della matrice ecologica, contribuendo alla connettività tra habitat e alla conservazione della biodiversità urbana.

³² <https://www.mase.gov.it>.

Eppure, non sembra che gli ecosistemi urbani possano essere puramente equiparati a risorse ambientali strategiche.

L'ecosistema urbano è ben più complesso, come gli studi degli anni Sessanta insegnavano, la sua definizione deriva da una comprensione delle molteplici relazioni che si generano al suo interno e tra questo e l'ambiente esterno, di natura sociale, economica, e ambientale; comprensione che implica il concorso di molteplici saperi, di scienze dure e scienze umane.

D'altra parte, gli obiettivi complessivi della stessa programmazione europea, del Next Generation UE, del PNRR in cui grande spazio hanno la coesione sociale, l'inclusione e la rimozione delle disuguaglianze, insegnano che lo Stato ecologico³³ deve essere pur sempre anche Stato sociale³⁴.

Non sembrano sufficienti i richiami del Regolamento europeo sul ripristino della natura ad esigenze di giustizia sociale, sollecitando un'equa distribuzione delle aree naturali nel territorio urbano. Il rischio sembra quello di sottendere una improbabile riduzione dell'interesse sociale alla fruizione dell'area verde di quartiere e al beneficio derivante dai servizi ecosistemici che assicura³⁵; il che, se appare certamente importante, non appare obiettivo risolutivo³⁶.

³³ F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023.

³⁴ Cfr. già la Risoluzione 2021 Parlamento europeo sull'Housing Sociale, in cui il Parlamento invita la Commissione a dare priorità all'iniziativa *Renovation Wave* nell'ambito del quadro finanziario pluriennale e del Next Generation EU, ponendo le persone in situazioni vulnerabili al centro delle politiche di ripresa e sollecita Commissione e Stati membri a combattere la povertà energetica, applicando il principio *Housing First*.

³⁵ Per un'analisi sulla nozione e classificazione dei servizi ecosistemici, cfr. D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Dir. amm.*, 2025, 2, 419 ss.

³⁶ Ad ogni modo, nel 65° considerando si trova enunciato che gli Stati «Dovrebbero mirare a ottimizzare le funzioni ecologiche, economiche e sociali degli ecosistemi, compreso il loro potenziale di produttività, tenendo conto del loro contributo allo sviluppo sostenibile delle regioni e comunità interessate.». E nel considerando n.70 che «I piani nazionali di ripristino e le misure di ripristino degli habitat nonché le misure volte a prevenirne il deterioramento dovrebbero inoltre tenere conto dei risultati dei progetti di ricerca pertinenti per la valutazione dello stato degli ecosistemi, l'individuazione e l'attuazione di misure di ripristino e le attività di monitoraggio.

Le attuali vocazioni dell'urbanistica, come emerge anche da recenti proposte e disegni e proposte di legge, appaiono in effetti piegate agli scopi complessivi della sostenibilità ma di una sostenibilità articolata nei suoi diversi elementi, più vicina alle concezioni espresse nelle Conferenze Habitat e sullo sviluppo sostenibile che a quelle concepite dalle politiche ambientali, più a quelle dell'opera di Manfredi Nicoletti che a quelle di Tansley³⁷, di cui pure la prima è debitrice.

Ove opportuno, dovrebbero altresì tenere conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione, in conformità dell'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come le esigenze sociali, economiche e culturali nonché le caratteristiche regionali e locali, compresa la densità della popolazione».

³⁷ A.G. TANSLEY, *The Use and the Abuse of Vegetational Concepts and Terms*, in *Ecology*, 1935, 3, 284-307; ID., *The British islands and their Vegetation* Vol 1 e 2. Cambridge University Press, U.K., 1939; ID., *The early history of modern plant ecology in Britain*, in *Journal of Ecology*, 1935, 130-137; ID., *The New Psychology and its Relation to Life*, Kessinger Publishing, 1920.

LA STRATEGIA FRANCESE PER LA CITTÀ VERDE

Marco Francesco Errico

SOMMARIO: 1. Una breve (ma essenziale) premessa metodologica. – 2. *Les arbres* nella legislazione francese. – 3. La strategia verde tra strumenti dall'alto e dal basso. – 4. Parigi: *da ville lumière a ville arborée*.

1. Una breve (ma essenziale) premessa metodologica

Il contributo ha l'obiettivo di analizzare il tema della forestazione urbana in Francia, al fine di comparare il modello francese con quello italiano.

Prima di procedere con l'analisi specifica del tema, pare opportuno, seppur brevemente, concentrarsi sulla metodologia utilizzata, per meglio comprendere l'oggetto concreto dell'indagine.

Il riferimento è evidentemente al diritto comparato, ovvero quella scienza giuridica che ha ad oggetto «[...] un'attività o processo di conoscenza di due o più fenomeni giuridici (storicamente determinati) per vedere che cosa essi abbiano di diverso e che cosa in comune»¹.

¹ G. GORLA, v. *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, 1964, Milano, 928. Con riguardo all'approccio, l'A., 932, osserva che «Il comparatista deve, come lo storico, guardare ai termini da comparare libero, cioè con uno sforzo di liberazione, da ideologie o passioni, se queste possono essere in gioco (v. § 5), o da simpatie o antipatie per lo straniero (il "barbaro" dei greci). E, se uno dei termini di raffronto è il suo diritto, quello in cui egli vive (il diritto "nostrano"), il comparatista deve guardare anche a questo con occhi simili a quelli dello storico. Se, com'è naturale, anzi necessario, egli è un giurista, formatosi nella esperienza di un dato diritto, specie se il suo, egli deve saper compiere il supremo atto di spoliazione dall'abito o dai caratteri così acquisiti. Deve sapersi proiettare fuori di se stesso, e guardarsi oggettivamente nello specchio come un esemplare dei giuristi del suo ambiente, che vuol comparare con quelli dell'altro». Nel 1° congresso della *Société de législation comparée* tenutosi nel 1900, R. Saleilles evidenziava che la scienza del diritto comparato ha come oggetto il ricavare dall'insieme delle istituzioni particolari una base comune, punti di contatto capaci di mettere in luce l'unità fondamentale della vita giuridica universale. Sul punto si v. R. SALEILLES, *Conception et objet de la science du droit comparé*, in *Congrès international de droit comparé*, 1900.

In questa prospettiva, è stato osservato che il diritto comparato fonda la sua attività nella ricerca della c.d. *law in action*, cioè il diritto effettivamente vigente nei modelli oggetto della comparazione e non nella c.d. *law in the books* che è un diritto apparente una «sovrastuttura, non diritto»².

Con riferimento all'oggetto della comparazione essa può farsi rispetto a due o più elementi e, pertanto, può assumere una dimensione circoscritta c.d. micro-comparazione, se riguarda un singolo istituto, o estesa c.d. macro-comparazione, se invece attiene all'analisi dell'ordinamento o di un settore generale³.

La prospettiva che intende offrire il presente contributo è quella della micro-comparazione, poiché, come anticipato, ha ad oggetto lo studio del verde urbano ed ha la finalità di analizzare le soluzioni e le posizioni assunte dall'ordinamento francese, al fine di verificarne le differenze rispetto al modello base, ovvero quello italiano.

² R. SACCO, P. ROSSI, *Introduzione al diritto comparato*, in R. SACCO, *Trattato di Diritto Comparato*, Torino, 2024, 12, «La comparazione, infatti, contesta e distrugge le generalizzazioni affrettate; dissolve le questioni meramente nominalistiche; essa non si esaurisce nel rilievo delle differenze e delle somiglianze, ma è protesa alla ricerca delle ragioni di queste; la comparazione cerca la *law in action*, non la *law in the books*; la prima è diritto effettivamente vigente, realtà, soluzione sostanziale, la seconda è diritto apparente, sovrastuttura, non diritto. La comparazione è storia, e questa storia, che distrugge i vari concetti aprioristici, conduce alla conoscenza». È stato osservato che «il compito della comparazione giuridica, senza il quale essa non sarebbe scienza, è l'acquisizione di una migliore conoscenza del diritto, così come in generale il compito di tutte le scienze comparatistiche è l'acquisizione di una migliore conoscenza dei dati appartenenti all'area a cui essa si applica. L'ulteriore ricerca e promozione del modello legale o interpretativo migliore sono risultati considerevolissimi della comparazione, ma quest'ultima rimane scienza anche se questi risultati fanno difetto». L'affermazione appena detta è parte delle cinque tesi di Trento del 1987 che rappresentano il manifesto della comparazione giuridica. Per un approfondimento si v. A. GAMBARO, P.G. MONATERI, R. SACCO, *v. Comparazione giuridica*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione Civile*, III, Torino, 1988.

³ La dottrina ha osservato che la distinzione tra micro e macro-comparazione è del tutto convenzionale; tuttavia, quella «[...] micro sembra più fertile di conclusioni attendibili in tutti i rami della ricerca scientifica, ma anche la macro-comparazione è in grado, in certi settori, di produrre risultati utili. La macro-comparazione non utilizza abitualmente tecniche statistiche di analisi, preferendo una riproduzione in forma narrativa dei risultati del confronto», G. AJANI, D. FRANCAVILLA, B. PASA, *Diritto comparato*, I – *Questione di metodo*, Torino, 2023, 2.

2. Les arbres *nella legislazione francese*

L'ordinamento francese è molto sensibile al problema del *réchauffement climatique* e più in generale alla questione climatica, basti pensare al celebre *affaire du siècle*, con cui il Tribunale Amministrativo di Parigi ha riconosciuto la responsabilità dello Stato francese per aver contribuito a determinare un danno ecologico dovuto al superamento dei *budget* di carbonio tra il 2015 e il 2018⁴.

Allo stesso tempo, in Francia, come in tutti gli altri ordinamenti, ci si è resi conto delle gravi problematiche che conseguono all'urbanizzazione incontrollata dei territori.

Questo approccio "costruttivo centrico" ha, di fatto, eliminato gli spazi verdi nelle città, trasformandole in vere trappole di calore, nelle quali si verificano sempre più spesso dei disastri naturali e ambientali.

Per rimediare a queste problematiche, si sono sviluppate delle *green policies*, ovvero degli imperativi che obbligano le città a prevedere più spazi *green* e, più in generale, ripristinare la natura all'interno dei centri urbani⁵.

⁴ Nella pronuncia del 14 dicembre 2021, il Tribunale ha rilevato che il Primo ministro e tutti quelli competenti sono incaricati ad adottare tutte le misure necessarie per riparare il danno ambientale causato e prevenire altri danni, entro il 31 dicembre 2022, nella misura della quota non compensata delle emissioni di gas serra nell'ambito del primo bilancio di carbonio, ovvero 15 Mt CO₂eq. Si segnala, altresì, che con la pronuncia n. 2321828/4-1 del 22 dicembre 2023, il Tribunale ha ritenuto che la riparazione del danno ecologico, anche se tardiva, sia sufficiente e, pertanto, non ha pronunciato misure supplementari, in <https://paris.tribunal-administratif.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/l-affaire-du-siecle-le-tribunal-estime-que-la-reparation-du-prejudice-ecologique-bien-que-tardive-est-suffisante-et-ne-prononce-de-mesures>.

⁵ Sul punto, M. DUȚU, *Le droit de l'urbanisme face aux défis du changement climatique: changement de paradigme ou adaptation conjoncturelle? Le cas du projet de code roumain de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et des constructions*, in V. PARIȘIO, A. DUȚU, BUZURA, T. TANQUEREL, *Droit de l'urbanisme et changement climatique: défis et perspectives*, Actes du XIVe Colloque de l'AIDRU Bucarest, 20-21 septembre 2024, Paris, 2025, 18, osserva che «D'où l'accumulation soudaine et parfois incohérente des «injonctions climatiques» auxquelles les villes sont soumises. Elles doivent cesser de se dilater pour économiser les terrains et en même temps intégrer dans leurs pertinences de nouvelles fonctions liées aux enjeux du changement climatique: faire coexister des modes de mobilité multiples et décarbonés, donner plus d'espace à la nature, planifier l'air,

È evidente che il tema del verde urbano evoca principalmente agli alberi, sebbene la questione si riferisca più in generale all'inserimento di elementi verdi nelle città (tetti verdi, orti e aiuole urbane, ecc.).

Nell'ordinamento francese, l'*arbre* assume una particolare rilevanza, infatti, come si specificherà in seguito, esso è un elemento centrale nella costruzione della città verde.

Nel diritto francese, gli alberi rinvencono una disciplina privatistica e una pubblicistica; da un punto di vista generale, nel corso degli anni, si è andato a costituire un vero e proprio diritto pubblico degli alberi, cioè un *corpus normativo* che qualifica l'albero in termini di bene comune che appartiene alla collettività e che, pertanto, richiede una protezione speciale⁶.

Si è così sviluppata una legislazione organica in tema di alberi già a partire dagli anni '70 e '80 del secolo scorso, quando nel dibattito scientifico e politico si discuteva di *foreste pubbliche* e addirittura di *foreste comunali*⁷.

Una delle più importanti fasi della legislazione francese è il codice forestale del 2012 (*Code forestier*), modificato nel 2016, il quale tra i principi generali ricorda che le foreste, i boschi e gli alberi sono posti sotto la salvaguardia della Nazione, fatti salvi i titoli, i diritti e gli usi collettivi e particolari⁸.

In Francia, la tutela delle foreste pubbliche è affidata all'*Office national des forêts*, un ente pubblico nazionale a carattere industriale e commerciale che ha il compito di realizzare il c.d. *régime forestier*.

L'art. 121-1 del codice forestale, come modificato nel 2023, dispone che «la politica forestale è di competenza dello Stato», tuttavia, la medesima norma prescrive che lo Stato, di concerto con le collettività

restaurer au minimum la biodiversité, sécuriser une partie de leur approvisionnement alimentaire, participer à la production des énergies renouvelables, etc.».

⁶ L. COLELLA, I «diritti degli alberi» e la soggettività delle foreste. Brevi note comparative a margine della Dichiarazione dei diritti degli alberi in Francia, in *Diritto e Giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 4, 2019.

⁷ Per un inquadramento, anche storico, del tema si v. J. LIAGRE, *La forêt et le droit, Droit applicable à tous bois et forêts*, édition La Baule, 1997, 746; M. LAGARDE, *Bibliothèque de législation forestière*, autoédition, 2011; Id., *Cours de droit forestier*, Edition personnelle, 2011.

⁸ Cfr. articolo L112-1, in https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGI-TEXT000025244092/LEGISCTA000026119072/#LEGISCTA000026119072.

territoriali e i loro raggruppamenti, vigila sulla corretta attuazione di alcuni compiti specifici, tra cui la rigenerazione dei popolamenti forestali, lo sviluppo dei territori, nonché il mantenimento dell'equilibrio e della diversità biologica e all'adattamento delle foreste al cambiamento climatico.

L'art. 121-1 deve leggersi in combinato disposto con gli articoli 113-1 e 113-2, i quali, completando l'architettura soggettiva, istituiscono rispettivamente il *Conseil supérieur de la forêt et du bois* e la *Commission régionale de la forêt et du bois*.

Se il legislatore ha riservato al verde una particolare attenzione, anche la società civile si è dimostrata sensibile a questo tema.

A tal proposito, si richiama la Dichiarazione dei diritti dell'albero – proclamata il 5 aprile 2019 dall'Associazione A.R.B.R.E.S. presso l'Assemblea nazionale francese – la quale ha la finalità di rafforzare la protezione giuridica, attraverso un mutamento radicale nella concezione degli alberi.

Invero, l'art. 1 prevede che «l'albero è un essere vivente fisso che occupa, in proporzioni comparabili, due ambienti distinti, l'atmosfera e il suolo [...]»⁹, sicchè, non è più qualificato in termini di *res*, secondo il Codice civile, piuttosto come un vero e proprio essere vivente.

L'art. 4 della Dichiarazione, sempre con l'intenzione di rafforzare ulteriormente la tutela degli alberi, dispone che alcuni di essi, ritenuti notevoli dagli uomini (per la loro età, il loro aspetto o la loro storia), meritano una normativa speciale. In questo caso, gli alberi diventano patrimonio bioculturale comune e, di conseguenza, raggiungono uno *status* superiore che impegna l'uomo a proteggerli come “monumenti naturali”¹⁰.

⁹ Il testo è disponibile al sito <https://www.arbres.org/declaration-des-droits-de-l-arbre.htm>.

¹⁰ Osserva C. LISA, *Gli alberi monumentali: normative, conoscenza e tutela*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 6, 2011, 511, che «La problematica della tutela degli alberi monumentali fu affrontata in Francia già nel 1899 con la circolare del 29 giugno, in cui si ordinò di proteggere e conservare tutti quegli alberi che presentavano imponenti dimensioni, particolari portamenti o a cui erano legate storiche leggende nazionali. Il 2 maggio 1930 venne poi emanata una legge relativa alla tutela dei monumenti naturali e dei luoghi di carattere artistico, storico, scientifico, leggendario o pittoresco (Loi du 2 mai 1930 [...]) che prevedeva anche la creazione di un elenco di alberi monumentali

Dal punto di vista della comparazione, preme evidenziare che in Italia, gli alberi monumentali sono da considerarsi elementi del paesaggio e dell'identità territoriale e sono disciplinati sia a livello statale che regionale¹¹.

Il d.Lgs. 42/2004 (Codice dei Beni culturali e del paesaggio), all'art. 136, comma 1 lett.a), include tra i beni paesaggistici anche gli alberi monumentali in quanto «cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica»¹².

In maniera ancora più chiara, la l. 13/2010 ha definito gli alberi monumentali, rafforzandone, altresì, la loro tutela e protezione; l'art. 7, come modificato dalla l. 131/2025, definisce sia l'albero monumentale che i boschi monumentali e, all'art. 1 *bis*, prevede l'istituzione di una zona di protezione dell'albero (Z.P.A.), al fine di «proteggere l'apparato radicale e un'area utile alla capacità vitale della pianta o del filare».

La strategia verde adottata dalla Francia costituisce una politica forestale organica, la quale rinviene il suo scopo nella gestione sostenibile e, soprattutto, multifunzionale dei boschi e delle foreste, in chiave ecologica, sociale ed economica.

Il *Code forestier* ha il merito di aver predisposto una normativa integrata e graduale che parte dalla protezione dell'albero (anch'esso salvaguardato dalla Nazione) e culmina in quella dei boschi e delle foreste.

L'equivalente normativo del codice francese nostrano è il d.Lgs. 34/2018, Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, il quale, al pari di quello che avviene in Francia, prevede a livello centrale l'approvazione di una strategia forestale nazionale, con una durata ventennale da aggiornare ogni 5 anni, e a livello locale un programma forestale regionale.

su scala nazionale. Nel 1996 l'Ufficio Nazionale delle Foreste riprese l'iniziativa e censì più di 2000 alberi monumentali su tutto il territorio francese».

¹¹ Sul punto si v. L.R. Valle d'Aosta, n. 50/1990; L.R. Toscana, n. 60/1998; L.R. Piemonte, n. 50/1995. La L.R. della Puglia 4 giugno 2007, n. 14, invece, tutela e valorizza il paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia. Ai sensi dell'art. 5, l'albero che, all'esito di un procedimento, possiede i requisiti previsti dall'art. 2, è iscritto nell'elenco degli ulivi e uliveti monumentali. Dall'iscrizione nel suddetto elenco ne consegue l'automatica sottoposizione degli alberi a vincolo paesaggistico «[...] in quanto assimilati a beni diffusi del paesaggio e come tali devono essere individuati negli strumenti urbanistici comunali».

¹² In dottrina si v. M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *Rivista Giuridica ambienteDiritto.it*, 1, 2021; N. FERRUCCI, *Gli alberi monumentali*, in ID. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020, 257.

In definitiva, i modelli oggetto di comparazione, seppure con le particolarità connesse alla propria tradizione giuridica, sono pressoché simili e riconoscono entrambi il valore del patrimonio forestale nazionale come bene da tutelare.

3. *La strategia verde tra strumenti dall'alto e dal basso*

Delineata per linee generali la normativa, è necessario concentrarsi sul verde urbano, al fine di verificare l'approccio francese volto all'inserimento di elementi verdi nelle città.

Dal raffronto dei modelli analizzati, emerge che, come avviene anche in Italia¹³, ampio spazio è riservato alla funzione di pianificazione/programmazione dell'Amministrazione.

In questo senso, infatti, il codice forestale, all'art. L121-2-2, prevede l'adozione di un programma nazionale delle foreste e dei boschi, atto in cui l'Amministrazione precisa, per la durata di dieci anni, gli orientamenti della politica forestale e definisce gli obiettivi economici, ambientali e sociali della gestione del verde. Una vera e propria novità, tuttavia, è rappresentata dal fatto che il progetto del programma nazionale è sottoposto preliminarmente alla partecipazione dei cittadini.

Ad un livello immediatamente successivo, invece, vi è il *programme régional de la forêt et du bois*, ovvero un adattamento per l'appunto regionale degli obiettivi prefissati a livello nazionale.

¹³ Con riferimento al verde urbano nell'ordinamento italiano, si segnala: M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post – pandemico*, *Contesti. Città, Territori, Progetti*, 1, 2021, 116; N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in *Diritto Agroalimentare*, 2, 2021, 248; G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 1, 2018, 39; M. BROCCA, *Nuove interazioni tra «Città» e «Ambiente»: i boschi urbani*, in *Società e Diritti*, 2023, n. 15, 212; M. ATELLI, *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2015, 2, 234 ss.; F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 38, 1, 2023, 85 ss.; P. BOSCHETTI, *Il verde urbano: evoluzione recente ed interpretazioni*, in *Economia e ambiente*, 40, 2, 2021, 5 ss.; M.F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e di verde urbano*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 4, 2024, 301; G. PROFETA, *Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo nazionale e quelli regionali*, in *Le Istituzionali del Federalismo*, 1, 2025, 213.

Gli istituti appena menzionati costituiscono strumenti *top-down*, in cui l'Amministrazione centrale e regionale predispongono delle linee direttrici da attuarsi, poi, a livello locale.

Pertanto, in questo sistema che può definirsi a cascata, tipico degli strumenti di pianificazione, un interessante spazio è dedicato alla gestione del verde a livello locale, quale aspetto dell'*aménagement du territoire*.

Ebbene, in primo luogo, uno strumento ottimale per la gestione degli spazi verdi è il *Plan Local d'Urbanisme* (P.L.U.), il quale consente, innanzitutto, di localizzare e mappare i c.d. *arbres remarquables*, ovvero quelli meritevoli di protezione.

La protezione degli alberi *remarquables* passa attraverso il P.L.U. che elenca, secondo i criteri di cui agli artt. L. 151-23 e L. 151-19, tutti gli elementi paesaggistici che intende salvaguardare e proteggere.

L'effettività della protezione è resa ancora più forte da disposizioni che limitano la realizzazione di progetti edilizi impattanti negativamente sul carattere o sull'interesse dei luoghi, siti, paesaggi naturali o urbani circostanti, nonché sulla conservazione delle prospettive monumentali¹⁴ o che sottopongono l'abbattimento di un albero ad una preventiva autorizzazione¹⁵.

Quanto detto trova conferma in una pronuncia del Tribunale Amministrativo di Rouen (n. 2001191, del 13 gennaio 2022)¹⁶, con cui il Giudice si è occupato del ricorso proposto da un'associazione ambientale per l'annullamento di una delibera che aveva autorizzato l'ampliamento e l'ammodernamento di un sito turistico. L'associazione ambientale deduceva che il progetto assentito comportava il disboscamento di

¹⁴ Art. R111-27 «*Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales*».

¹⁵ Cfr. art. L. 113-2 «*La délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme peut soumettre à déclaration préalable, sur tout ou partie du territoire couvert par ce plan, les coupes ou abattages d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies et de plantations d'alignement*».

¹⁶ Il testo integrale della sentenza è disponibile su <https://rouen.tribunal-administratif.fr>.

trentasei ettari di foresta nel territorio e, pertanto, ledeva gli interessi dell'associazione ricorrente e della collettività. È interessante la prospettiva offerta dalla pronuncia, poiché opera un bilanciamento concreto tra l'interesse ecologico e quello generale, anche in virtù del fatto che il Tribunale ha effettuato una ricostruzione precisa finanche degli effetti economici dell'intervento (tasso di occupazione dei lavoratori, computo degli stipendi ecc).

Si legge nella sentenza che le compensazioni ambientali previste dall'intervento non potevano considerarsi sufficienti a rimediare al disboscamento dei 36 ettari e, pertanto, il progetto di ampliamento e di ammodernamento «tenuto conto dei suoi svantaggi per l'ambiente, non presentava un interesse generale».

La pronuncia, quindi, è una concreta attuazione della volontà del legislatore francese di tutelare l'interesse ambientale, nella specie quello al verde urbano, a fronte di attività, economiche ed edilizie, che prevedono sacrifici ambientali.

Allo stesso tempo, il codice urbanistico prevede che il Piano Urbanistico Locale debba contenere un'analisi specifica del consumo di aree naturali, agricole e forestali e, ancor più in particolare, deve definire gli orientamenti relativi alla tutela di queste aree.

Emerge immediatamente questa doppia funzione del piano, la prima di tutela degli alberi che richiedono una particolare attenzione, la seconda, invece, di progettazione degli spazi verdi.

Dal punto di vista comparato, deve osservarsi che gli strumenti previsti dall'ordinamento francese, a differenza di quelli italiani, offrono una pianificazione realmente integrata, nella quale la tutela del verde urbano costituisce un elemento centrale nella formazione del piano urbanistico.

D'altronde, il P.L.U., proprio al fine di rafforzare la forestazione urbana, può anche prevedere la deimpermeabilizzazione degli spazi pubblici, l'ampliamento delle aree verdi o ancora la piantumazione di nuovi alberi.

Questa evoluzione è senza dubbio espressiva del fatto che tra gli urbanisti francesi si è consolidata l'idea che la creazione di foreste urbane, le c.d. *micro-forêts en ville*, consenta di ripensare ad una nuova visione dell'urbanistica capace di fronteggiare i cambiamenti climatici nelle città.

Se quanto sinora detto è espressione di un approccio di tipo *top-down*, nel quale l'Amministrazione esercita il proprio potere di pianificazione e programmazione, deve rilevarsi che nell'ordinamento francese non mancano interessanti esperienze dal basso, *bottom-up*.

Tra gli strumenti più innovativi si segnalano i c.d. *jardins collectifs*¹⁷, i quali si suddividono in *jardins partagés* ovvero giardini condivisi¹⁸ accessibili al pubblico che hanno lo scopo di sviluppare legami di prossimità sociale e *jardin pédagogique* in cui si realizzano, invece, progetti di sensibilizzazione ambientale.

Alle forme suddette, devono aggiungersi *les jardins familiaux* o *jardins ouvriers* (gli orti familiari o giardini operai) assegnati a soggetti privati che praticano il giardinaggio per le proprie esigenze e quelle delle loro famiglie ed è infatti vietato qualsiasi uso commerciale.

Un altro esempio virtuoso di forestazione urbana dal basso è il *permis de végétaliser*¹⁹, letteralmente il “permesso di piantare”, che consente ai cittadini di coltivare e adottare aiuole o spazi verdi abbandonati. In particolare, dal giugno 2015, è possibile chiedere un permesso all'amministrazione, a Parigi alla *Maison du Jardinage* (un ufficio gestito da dipendenti comunali), con cui si autorizza lo svolgimento di determinate attività, tra cui la piantumazione e la gestione di alberi e fiori.

Da ultimo, il recente *Plan nature en ville*, presentato il 30 settembre 2024, prevede e riconosce una serie di misure che contribuiscono a preservare e ricostruire gli spazi naturali, le popolazioni di fauna selvatica e i servizi ecosistemici negli ambienti urbani²⁰.

4. Parigi: da ville lumière a ville arborée

La città di Parigi, nell'immaginario collettivo è la *ville lumière*, perché è stata la prima città ad aver installato una rete di illuminazione pubblica.

¹⁷ Le informazioni e le caratteristiche dei giardini collettivi sono disponibili al sito <https://solidarites.gouv.fr/les-jardins-collectifs>.

¹⁸ Sul punto si v. E. DE NICTOLIS, *I giardini condivisi di Parigi, un'antica tradizione*, in www.labsus.org, 2013.

¹⁹ <https://www.paris.fr/pages/un-permis-pour-vegetaliser-paris-2689>.

²⁰ L'approfondimento sulla strategia *Plan nature en ville* è disponibile al sito <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-nature-en-ville>.

Tuttavia, negli anni più recenti, Parigi ha più volte dimostrato l'intenzione di trasformarsi in una *ville arborée* (città alberata), proprio per l'attenzione che l'Amministrazione e la cittadinanza parigina hanno riservato al tema del verde urbano.

Un esempio concreto di quanto detto è il P.L.U. di Parigi, adottato nel 2023, che ha come obiettivo principale quello di realizzare una transizione verde completa entro il 2050. La novità del piano risiede nel fatto che esso sottintende una idea di città che punta a migliorare la qualità della vita dei cittadini, nel rispetto dell'ambiente, della biodiversità e della biosfera.

Lo strumento urbanistico, oltre ad essere una *best practice* di partecipazione dei cittadini, è un piano bioclimatico, nel quale si prevedono soluzioni concrete all'emergenza climatica e abitativa. Da questo punto di vista, il piano prevede, infatti, una forte espansione verde attraverso la creazione di 300 ettari di spazi verdi nuovi, oltre all'installazione di nuove piste ciclabili verdi e punti di agricoltura urbana.

In verità, dal 2020, a Parigi è in atto un programma di forestazione urbana che prevede, entro il 2026, la messa a dimora di 170.000 alberi e la creazione di nuove foreste urbane.

Nel 2025, ad esempio, è stata realizzata la foresta urbana dell'Hôtel de Ville²¹, un progetto esteso su un'area di 2.500 mq che comporta un abbassamento della temperatura fino a 4°, mentre nei primi mesi del 2026 si concluderà quella in Place du Colonel Fabien²².

Questa forte urgenza di mutamento delle abitudini urbane che ha avvertito la città di Parigi origina dalla carenza di spazi pubblici e aperti a disposizione dei cittadini, esigenza che peraltro si è resa ancora più percettibile dopo la crisi pandemica del Covid.

Il piano parigino dimostra che una pianificazione integrata tra gli interessi urbanistici, ambientali e sociali rappresenta la reale soluzione alle gravi patologie che affliggono le città. Del resto, è ormai altrettanto noto che una pianificazione urbanistica "seria e consapevole" è l'unica via per scongiurare il rischio della morte della città.

²¹ <https://www.paris.fr/pages/foret-urbaine-de-l-hotel-de-ville-la-plantation-a-commence-ce-qu-il-faut-savoir-29934>.

²² <https://www.paris.fr/pages/une-foret-urbaine-pour-la-place-du-colonel-fabien-30045>.

IL PROCESSO DI METAMORFOSI VERDE DELLE CITTÀ IN SPAGNA

Angiola Giovanna Modano

SOMMARIO: 1. Premessa: le ragioni e gli obiettivi della ricerca. – 2. La metamorfosi verde delle città spagnole. – 3. *Best practies*. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa: le ragioni e gli obiettivi della ricerca*

La nozione “città verde” ha acquisito negli ultimi anni una crescente centralità nel dibattito amministrativo e, in misura ancor più significativa, in quello giuridico-urbanistico, in ragione delle molteplici interrelazioni con la tutela della salute umana, la salvaguardia dell’ambiente e lo sviluppo economico e sociale.

Essa si presenta come un concetto polisemico ed evocativo, ancor privo di una sua definizione giuridica univoca, la cui indeterminatezza, se da un lato, consente una certa flessibilità adattiva rispetto alle eterogenee esigenze territoriali, dall’altro «intralcia la costruzione di una visione condivisa e partecipata nelle scelte di pianificazione urbana»¹.

Dopo una lunga fase storica caratterizzata da un rapporto conflittuale tra logiche urbanistiche ed ambiente naturale, le politiche di governo del territorio sembrano oggi orientarsi verso la ricerca di un nuovo equilibrio, nel quale il tessuto urbano non è più concepito esclusivamente come luogo di consumo del suolo tramite ipercementificazione, concentrazione delle disuguaglianze sociali e delle più evidenti contraddizioni ambientali quanto come ambito potenzialmente idoneo a generare benefici ecosistemici. In tale prospettiva, la questione delle forme urbane e quella della tutela della natura tendono quasi a convergere, imponendo una riscrittura dei modelli tradizionali di espansione urbana ed un rinnovato impegno al rapporto tra insediamenti umani ed ecosistema.

¹ G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Riv. Giur. dell’edilizia*, n. 1, 2018, 39.

Epperò, nel nostro ordinamento il relativo quadro regolatorio si presenta ancora insufficiente e soprattutto disorganico, composto da disposizioni eterogenee e settoriali, prive di una visione unitaria ed integrata del fenomeno². Nonostante un passo in avanti si sia già avuto con la legge n. 10 del 14 gennaio 2013, che ha attribuito al verde urbano una rilevanza autonoma nell'ambito delle politiche pubbliche, permangono considerevoli lacune prescrittive oltreché applicative; infatti, il sistema di amministrazione del verde urbano «muove dalla programmazione strategica, progredisce con la regolamentazione e la pianificazione e approda alla gestione, e questo processo veicola dal livello statale a quello locale»³.

In tale contesto, mentre la centralità del tema emerge progressivamente nell'agenda statale, anche per le sue implicazioni sociali ed economiche, una più matura consapevolezza del legame tra *promotion* del verde e “affioramenti” urbanistico-territoriali si riscontra nei documenti strategici europei ed internazionali, che valorizzano il ruolo delle città nella transizione ecologica e nella lotta ai cambiamenti climatici.

Per queste criticità, appare opportuno volgere lo sguardo ad altri ordinamenti europei che hanno sviluppato archetipi verosimilmente più avanzati di integrazione tra tutela paesaggistico-territoriale e pianificazione urbana, soverchiando i fattori che per lungo tempo hanno disatteso i limiti ecologici del territorio. L'attenzione rivolta alla Spagna risponde, perciò, ad una pluralità di ragioni di ordine teorico e sistematico.

In primo luogo, la Spagna presenta un quadro regolamentare nonché istituzionale particolarmente significativo per poter approfondire l'evoluzione della nozione di “città verde” all'interno di un ordinamento contraddistinto, analogamente a quello italiano, da una forte articolazione territoriale e da una distribuzione multilivello delle competenze in materia ecologica ed urbanistica. Tale condizione consente, per giunta, di valutare come nella promozione della sostenibilità urbana e periurbana il tema verde venga declinato con spunti utili attraverso l'interazione tra Stato, Comunità autonome ed altri Enti locali.

² M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *Rivista Ambiente e Diritto*, n.1, 2021, 1-28.

³ M. MORENO LINDE, *La rinaturalizzazione delle città: strategie, regolamentazione e conflitti*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 3, 2024, 682-683.

Inoltre, l'ordinamento spagnolo ha progressivamente maturato strumenti di pianificazione orientati ad una visione integrata del territorio, in cui il verde non è concepito più come elemento meramente estetico o esclusivamente compensativo, bensì come componente strutturale della città e fattore essenziale per un migliore *welfare* di comunità ed anche per una maggiore resilienza rispetto ai cambiamenti climatici.

Di certo, un mondo sostenibile non è quello in cui si piantano alberi in terrazze di cemento, pensando di riqualificare e di rinaturalizzare l'«architettura e l'organizzazione delle città»⁴, all'opposto è quello in cui il recupero degli spazi urbani nasce da un'azione pubblica e/o privata finalizzata primariamente ad abbattere, o a destinare ad altro uso, tutto ciò che non serve per puntare alla creazione di infrastrutture verdi che potrebbero divenire “cuscinetti naturali” del tessuto costruito, capaci di accogliere parchi, giardini oppure, perché no, soltanto campi, senza questa impostazione si rischia inevitabilmente di scivolare nel *re-frain* del consumo del suolo⁵. Il traguardo è il rilancio di una cd. area di *mixité*⁶, che va ad ideare una città in cui viene collegata la parte nuova con quella preesistente, inserendole entrambe all'interno di un sistema di impianti verdi, componenti multifunzionali e multiscalari che costituiscono, nell'ambito della complessiva strategia di rigenerazione urbana, il “telaio” per una gestione sostenibile dei rischi ambientali e per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Nel territorio spagnolo, sono state già approvate alcune misure per la protezione della natura e della sostenibilità ambientale. Tra esse, il Piano Forestale Spagnolo (2022-2032)⁷ per primo contribuisce a que-

⁴ F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, n. 2, 2018, 136.

⁵ A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023; P. PIRAS, *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in *Rivista Ambiente e Diritto*, n. 2, 2023, 143.

⁶ «In urbanistica, concetto legato al tema della città contemporanea, che rimanda ad una strategia progettuale tipica della fase di passaggio da un modello industriale ad uno basato sul terziario e sull'informazione. Tradizionalmente la crescita urbana periferica è stata regolata secondo un principio di sviluppo basato sul concetto di zonizzazione; oggi è invece il concetto di rete a creare legami nuovi e trasversali nella crescita spazio-temporale della città» (Vocabolario Treccani).

⁷ Consultabile sul sito: <https://www.miteco.gob.es/> (ultima consultazione, 20 gennaio 2026).

sto modello, favorendo foreste e sistemi periurbani resilienti, capaci di fornire servizi ecosistemici essenziali: regolazione climatica, protezione dal rischio idrogeologico e benessere sociale, sono infatti determinanti per la transizione ecologica nei contesti metropolitani.

A ciò va aggiunta la Strategia Nazionale per l'infrastruttura verde⁸ che costituisce il principale riferimento per la città verde, definendo l'infrastruttura verde come strumento multifunzionale fondato su soluzioni basate sulla natura.

Nonostante la frammentazione delle competenze possa ostacolare la coerenza nell'attuazione delle politiche territoriali, i diversi livelli di governo spagnoli paiono seguire un orientamento più deciso verso la transizione ecologica e la promozione di città verdi. Motivo per il quale la presente ricerca si propone di approfondire la metamorfosi verde delle città spagnole, indagando gli interventi urbanistici-pianificatori, con particolare attenzione alle pratiche di recupero e riuso urbano che hanno permesso di dare nuova vita a zone che altrimenti sarebbero state soprafatte dal degrado architettonico e paesistico. L'obiettivo, tuttavia, non è quello di individuare un prototipo da trapiantare meccanicamente nel tessuto domestico ma di mettere in luce esperienze e prospettive precettistiche per poter riflettere su una nuova e sostenibile funzione per la pianificazione urbana⁹.

⁸ *La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas es el documento de planificación estratégica que regula la implantación y el desarrollo de la Infraestructura Verde en España, estableciendo un marco administrativo y técnico armonizado para el conjunto del territorio español, incluyendo las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional.*

La Estrategia concibe la Infraestructura Verde como una red ecológicamente coherente y estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, diseñada y gestionada para la conservación de los ecosistemas y el mantenimiento de los servicios que nos proveen.

Entró en vigor el 14 de julio de 2021 mediante la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

⁹ Per una approfondita analisi degli interventi di forestazione urbana previsti dal PNRR, v. M.F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2, 2024, 308 *ess.*; G. PROFETA, *Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo nazionale e quelli regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, 213 *ess.*

2. *La metamorfosi verde delle città spagnole*

Come rilevato, il concetto di “città verde” – intesa, talvolta, anche quale “città-giardino”¹⁰ – non si limita esclusivamente a designare la presenza di aree verdi urbane, piuttosto si configura come un’invariante territoriale complessa che, controllando le pressioni insediative, integra criteri di sostenibilità ambientale, giustizia climatica e, da ultimo, di rinnovamento dello spazio costruito.

In questo senso, il concetto di “verde”¹¹ assume un valore portante e, per di più, sollecita una riforma della disciplina di governo del territorio, allorquando essa non sia conforme ai principi di resilienza, precauzione-prevenzione o all’approccio *One health*. È manifesto che il verde urbano, non più inteso come semplice decoro urbano, assurge ad elemento fondante per la qualità dell’ambiente tanto da condurre alla configurazione del verde anche come «servizio funzionale al soddisfacimento di un bisogno collettivo»¹².

Un’infrastruttura verde, difatti, concilia lo sviluppo di relazioni ecologiche tra la città ed il suo contesto e, allo stesso tempo, soddisfa le istanze di *welfare* e coesione sociale, fondamentali per il conseguimento di un’elevata qualità urbana. Per tale sua connotazione, dunque, il verde urbano diviene interessenza delle moderne politiche pubbliche che mirano a sviluppare un’architettura sostenibile della città, la quale prende forma e si sostanzia principalmente attraverso la rinaturalizzazione e riqualificazione delle vecchie logiche pianificatorie (consu-

¹⁰ La definizione è di *Michel Desvigne* e a lui si deve l’idea di creare un *boulevard* abitato dedicato al tempo all’aperto ma connesso alla città. Ne è un esempio il progetto (2024) *Sei Milano*, firmato da Mario Cucinella e *Michel Desvigne*, che realizza un modello di città-giardino in cui residenze, uffici e spazi commerciali convivono in equilibrio con il paesaggio.

¹¹ V. GIOMI, *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull’evoluzione di una funzione*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 3, 2024, 788 ss.

¹² La Commissione Europea definisce le infrastrutture verdi come: «una rete strategicamente pianificata di spazi ad alto valore naturalistico e aree seminaturali, insieme ad altri elementi ambientali, progettata e gestita per fornire un’ampia gamma di servizi ecosistemici e proteggere la biodiversità negli insediamenti rurali e urbani». L’infrastruttura verde ha la caratteristica di essere multiscalare ed essere parte integrante di una rete di infrastrutture verdi interconnesse, in grado di fornire più di un semplice “spazio verde”.

mistiche e costruttive¹³) tramite la predisposizione di “corridoi verdi”, che esaltano il valore ambientale, ricreativo e paesaggistico del paese, migliorando i suoi *standard* di biodiversità e proteggendone gli *habitat* naturali.

E, proprio a causa di questo “ecologismo da colpa” – soprattutto, negli ultimi anni – la Spagna ha attuato questa revisione ecocompatibile della propria architettura pianificatoria, puntando principalmente ad un’armonizzazione tra disposizioni urbanistiche, ambientali ed energetiche¹⁴.

Questo cambiamento si è sviluppato lungo una linea di graduale integrazione fra pianificazione del territorio ed ecologia, nonché attraverso una ridefinizione del modello di funzionamento dell’assetto urbano alla luce di quello naturale¹⁵. Grazie a questa prospettiva, è stato di recente approvato il Piano nazionale per l’energia e il clima¹⁶ che, unitamente all’Agenda Urbana spagnola¹⁷ ed alla menzionata Strategia nazionale per l’infrastruttura verde, crea una tabella di marcia strategica, diretta all’attuazione degli obiettivi euro-unitari ed alla transizione del Paese verso un’economia a zero emissioni di carbonio entro il 2050.

Nell’ambito del complesso ordinamento spagnolo¹⁸, vale mettere immediatamente in rilievo che, in verità, già a livello comunale, le pre-

¹³ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana, temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 146 *ess.*; M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, in *Contesti. Città, Territori, Progetti*, 1, 2021, 119 *ess.*

¹⁴ H. NAVARRO MARTÍNEZ, *Rigenerazione urbana sostenibile nelle città consolidate. Piazza Tetuan-Amalich, Santander, Spagna*, *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, 2020, 170-178.

¹⁵ P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell’urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione?* in *Studi in onore di Filippo Salvia, Quaderni di Nuove Autonomie*, Napoli, 2022.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content> (ultima consultazione, 20 gennaio 2026).

¹⁷ *The Spanish Urban Agenda (AUE) is a strategic document of a non-regulatory, and thus voluntary, nature that, according with the criteria set out in the 2030 Agenda, the new United Nations Urban Agenda and the Urban Agenda for the European Union, seeks to achieve sustainability in urban development policies. It is also a working method and a process for all public and private stakeholders involved in cities and seeking for a more equitable, fair and sustainable urban development. Cfr., https://www.aue.gob.es/en/what-spanish-urban-agenda#Spanish_Urban_Agenda_new (ultima consultazione, 20 gennaio 2026).*

¹⁸ S. SEGURA, B. PEDREGAL, *Monitoring and evaluation framework for spatial plans: A Spanish case study*, in *Sustainability*, n. 9, 2017, 4.

visioni urbanistiche rappresentano uno strumento giuridico in grado di tradurre le “direttive” sovraordinate in norme vincolanti, che regolano gli spazi verdi, l’uso del suolo, la gestione delle acque e le reti di mobilità dolce. Ne è un esempio il vigente testo della legge sull’assetto territoriale, urbanistico e paesaggistico della Comunità Valenciana – approvato dal decreto legislativo n. 1 del 18 giugno 2021 – il quale definisce il concetto e le funzioni dell’infrastruttura verde, determinando gli spazi che la compongono¹⁹. Secondo detta previsione normativa, qualsiasi infrastruttura verde si configura come un sistema territoriale che «si estende al territorio urbano ed a quello urbanizzabile, comprendendo gli spazi liberi e le aree verdi pubbliche più rilevanti, nonché gli itinerari che ne consentano il collegamento»²⁰. Vieppiù che molte autorità municipali spagnole hanno adottato anche Piani d’Azione per il l’Energia ed il Clima, con l’intento di tramutare i *target* globali in azioni di adattamento climatico e sviluppo di impianti verdi e blu, rafforzando il loro ruolo nell’attuazione delle politiche climatiche nazionali²¹.

In questo stratificato quadro, non può essere neppure trascurato il fatto che il Governo spagnolo ha attribuito alla sostenibilità ambientale una posizione preminente, destinando parte rilevante dei fondi europei alle politiche di raggiungimento della neutralità climatica.

Una scelta di tal tipo, di natura strategica, oltretché programmatica, manifesta la necessità di un ripensamento della “città”, non più concepita soltanto come espansione urbana incontrollata, ma come un *masterplan* complesso in cui le dinamiche ambientali, sociali e architettoniche vengono tra loro integrate per garantire un progresso ecologico resiliente. In tal caso, l’approccio al *mobility pulling* – modello per la promozione di soluzioni alternative di mobilità – costituisce una delle leve portanti per poter ideare città più inclusive, accessibili e, soprattutto, a basso impatto sulle matrici ambientali. A tal proposito, la Legge nazionale n. 7 del 20 marzo 2021 (*Ley de cambio climático y transición*

¹⁹ M.T. CANTÓ LÓPEZ, *La planificación y gestión de la infraestructura verde en la Comunidad valenciana*, in *Revista aragonesa de Administración Pública*, 2014, 216-219.

²⁰ F. GALLARATI, *Dal verde urbano all’ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, in *Riv. Giur. Ambiente*, n. 1, 2023, 100.

²¹ M. MORENO LINDE, *La rinaturalizzazione della città: strategie, regolamentazione e conflitti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2024, 679.

energética) ha imposto ai comuni con più di 50.000 abitanti la creazione di zone a bassa emissione (cd. *zonas de bajas emisiones*) che, ispirate al modello tedesco delle *umweltzonen*²², intervengono sull'organizzazione della mobilità, contribuendo indirettamente anche alla salvaguardia dei diritti fondamentali, talvolta compromessi dall'inazione climatica. In sinergia con le ZBE, *l'Estrategia Estatal de Infraestructura Verde* ha delineato una rete ecologica multifunzionale, affidando prioritariamente all'urbanistica il riequilibrio tra centro e periferia²³, che ha determinato una progressiva rivalutazione delle aree esistenti e nuovi spazi utili alla cittadinanza.

3. Best practices

Emerge così la crescente tendenza spagnola allo sviluppo di forme di pianificazione urbana ecocompatibile soprattutto attraverso il ricorso alle *best practices*, che concretizzano gli indirizzi teorico-normativi, nazionali ed europei, in modelli civici, caratterizzati da elevata efficacia e innovazione dal punto di vista morfologico, urbano e sociale nonché sul piano digitale ed ecologico²⁴. Questi “serbatoi” di servizi ecosistemici – essenziali per la salute e il benessere delle comunità e delle specie

²² Con riferimento alle esperienze di iniziative tedesche, occorre considerare che a Berlino sussiste la totale mancanza di norme che permettano la diffusione degli *urban garden* e consentano di rivendicare il cd. *droit à la ville*, di cui parlava già *Henri Lefebvre* nel 1968. A riguardo, si legga S. GIOVANSANA, G. ZANOLIN, *Gnetrification e urban gardening a Berlino. Riflessioni da Tempelhofer Feld a Prinzessinnengarten*, in *Geography Notebooks*, n. 3, 2020, 279.

²³ M. SUÁREZ, A.M. RIEIRO-DÍAZ, D. ALBA, J. LANGEMEYER, E. GÓMEZ-BAGGETHUN, I. AMETZAGA-ARREGI, *Urban resilience through green infrastructure: A framework for policy analysis applied to Madrid, Spain*, in *Landscape and Urban Planning*, Vol. 241, 2024; J. YING, X. ZHANG, Y. ZHANG, S. BILAN, *Green infrastructure: systematic literature review*, in *Economic Research*, Vol. 35, n. 1, 2022, 343 ss.

²⁴ Con riferimento alle esperienze in Spagna è stato evidenziato, si veda: A. MA FUERTES EUGENIO, A. MASELLAUADES, P. PARDO FORCADELL, *Integrated Urban Regeneration: an empirical study of the normative framework in Spanish Regions*, in *New Challenges for European Regions and Urban Areas in a Globalised World*, ERSA Congress, Barcelona 2011, 26. Per un approfondimento più recente si legga: C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2021, 75; D. BEVILACQUA, *La città come ecosistema e il suo governo:*

insediate – rappresentano un passo significativo verso una transizione circolare, fondata non più sulla tradizionale logica del *make-take-dispose*, bensì sulla regola delle 4R (riduzione, riuso, riciclo, recupero)²⁵. Ebbene, tra queste buone pratiche *eco-friendly*, serve prendere in considerazione almeno quelle più significative.

Ad esempio, Barcellona²⁶ – dopo aver adottato la Strategia Catalana di Adattamento al Cambio Climatico²⁷ – ha ideato e, poi, implementato il modello delle *Superilles* (super-isolati), elaborate partendo dal Piano del Rumore dall'urbanista-psicologo Salvator Rueda²⁸.

Nello specifico, queste *superilles* rappresentano microstrutture urbane in cui si riduce drasticamente il traffico motorizzato, si amplia lo spazio pubblico pedonale e si introducono elementi di naturalizzazione urbana, secondo i criteri della progettazione bioclimatica e della multifunzionalità ecologica; in questo modo, dunque, la città catalana ha ridefinito del tutto il suo reticolo urbano per efficientare gli spostamenti.

Sicché le *Superilles*, valutate positivamente finanche dall'Agenzia Europea dell'Ambiente, sono una soluzione da promuovere nel dibattito sulle città del futuro, che dovranno essere riorganizzate partendo probabilmente dal ridisegno della rete di mobilità pubblica, che rappresenta uno tra i settori maggiormente responsabili del cambiamento

i conflitti della transizione ecologica e la glocalizzazione, in *La sostenibilidad ambiental del territorio*, a cura di E. ÁLVAREZ e A. ANTÚNEZ, Padova, 2024.

²⁵ J.A.CHINCHILLA PEINADO, *La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?*, in *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, a cura di J. GIFREU FONT, M. BASSOLS COMA, A. MENÉNDEZ REXACH, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, 248.

²⁶ E. JUVILLÀ BALLESTER, *La revolución verde*, in *Renaturalización de la Ciudad, Serie Urbanismo y Vivienda, Diputació de Barcelona*, 2019, 19-21; C. CASTELL PUIG, *Servicios de los ecosistemas e infraestructura verde. Aplicación a nivel regional y local*, in *Renaturalización de la Ciudad*, a cura di E. JUVILLÀ, BARCELONA, Diputación de Barcelona, 2019, 39.

²⁷ Si precisa che la strategia è attuativa del *Pla Especial de Protecció del medi Natural y del Paisatge (PEPNat)*, approvato nel 2021, che mira a preservare la biodiversità e aumentare i servizi ecosistemici attraverso una gestione dinamica e adattiva dell'area protetta. Il nuovo piano, che sostituisce il *Pla Especial d'Ordenació i Protecció del Medi Natural (PEPCo)*, in vigore dal 1987, ha una natura ibrida che coniuga aspetti ambientali e urbanistici.

²⁸ Si veda: <https://www.barcelona.cat/pla-superilla-barcelona/en/pi-i-margall> (ultima consultazione, 20 gennaio 2026).

climatico. Per dar vita a questo modello, la partecipazione dei cittadini è apparsa essenziale, in quanto essi hanno concorso alla fissazione di obiettivi e criteri del piano di mobilità, lasciando agli esperti solo l'elaborazione tecnica delle decisioni condivise²⁹.

Anche Valencia, nominata Capitale Verde Europea nel 2024, rappresenta un esempio di città resiliente poiché si propone come laboratorio di sperimentazione tecnologica-ambientale dove i concetti di città *smart*, circolare e *green* si compenetrano vicendevolmente per la creazione di un'area urbana sostenibile. Tale impostazione è stata realizzata mediante due strumenti normativi chiave: da un lato, *l'Estrategia Urbana Valenciana 2030*³⁰, chiamata a delineare una visione integrata di sviluppo inclusivo e climaticamente neutrale; dall'altro, il programma *Missions Valencia 2030*, ispirato al *framework* europeo sulle *mission cities*.

Analogamente, Madrid ha sviluppato, all'interno del Piano integrato *Madrid 360*, il progetto del *Bosque Metropolitano*.

Si tratta di un prototipo di infrastruttura verde periurbana – pienamente in linea con le raccomandazioni del Patto Verde Europeo – che mira non solo a ricostruire la continuità ecologica tra aree urbanizzate e agricole ma, soprattutto, a favorire il riequilibrio degli ecosistemi compromessi a causa dell'espansione del costruito. Peraltro, questa *nature based solution* mitiga gli effetti del cambiamento climatico, in quanto con l'aumento della copertura vegetale si riducono le isole di calore e si migliora la qualità dell'aria.

Una simile pratica è stata replicata nella città di Santiago de Compostela. Questa città, tradizionalmente conosciuta per il suo patrimonio storico e spirituale, ha avviato negli ultimi anni un percorso deciso verso la transizione ecologica urbana, assumendo come asse strategico il progetto *Entre Sar e Sarela*; tale iniziativa – finanziata con fondi europei e attuata in collaborazione con l'Università di Santiago – ha quale finalità quello di dare vita ad un anello verde, che frena gli effetti del

²⁹ Andrebbero analizzati e coordinati i seguenti piani approvati negli ultimi 20 anni: *Pla Territorial Metropolitana de Barcelona* (2010), *Pla del Verd i de la Biodiversitat* (2012), *Pla d'Impuls a la Infraestructura Verda* (2017), *Pla Clima* (2018), *Pla Natura* (2018), *Plan Especial de Protección del Medio Natural y del Paisaje del Parque Natural de la Serra de Collserola* (2021), *Pla d'Acció per l'Emergència Climàtica* (2021) e il *Pla Director Urbanistic Metropolitana* (2023).

³⁰ <https://estrategiaurbanavlc2030.es/en/> (ultima consultazione, 20 gennaio 2026).

riscaldamento globale. Da ultimo, ulteriore notazione deve esser fatta richiamando la prassi virtuosa di Vitoria Gasteiz³¹, capitale verde europea sin dal 2012, che ha realizzato un modello di pianificazione urbana sostenibile basata su un sistema di anelli verdi, denominato *Green Belt*, che ospitano percorsi pedonali e ciclabili, corridoi ecologici, orti urbani e spazi per l'educazione ambientale.

Le esperienze riportate rappresentano certamente modelli paradigmatici di sviluppo urbano sostenibile, capaci di offrire soluzioni innovative e potenzialmente replicabili, purché *site-specific* e *place-based*. Esse dimostrano come la transizione possa integrarsi con obiettivi di inclusione sociale, resilienza urbana e responsabilità ambientale.

L'evoluzione verso modelli edilizi ecosostenibili richiede lo sviluppo di una *governance* multilivello, che sappia coniugare approcci *top-down* e *bottom-up*, coinvolgendo attivamente tutti gli *stakeholder* nell'elaborazione di soluzioni *green* partecipate. In questo articolato scenario, il *Green Deal* deve configurarsi come strategia per poter affrontare in modo sistemico le sfide geoclimatiche e politiche, i cui effetti impattano sull'economia e sulla vita umana, non potendosi limitare esclusivamente a contrastare i fenomeni di *greenwashing*³².

4. Considerazioni conclusive

Conclusivamente, per paesi come la Spagna, la transizione verde richiede comunque un rafforzamento degli investimenti pubblici, un aggiornamento della pianificazione strategica e delle capacità amministrative locali, così da contrastare il degrado del patrimonio urbano, culturale e del paesaggio, le disuguaglianze socio-ambientali ed i rischi climatici³³. Sebbene persistano tutt'oggi criticità strutturali ordina-

³¹ R. DIOS LEMA, *Ciudad y naturaleza en Vitoria-Gasteiz: historia revivida de un Anillo Verde*, in *Renaturalización de la Ciudad*, a cura di E. JUVILLÀ, BARCELONA, Diputación de Barcelona, 2019, 126.

³² Sul punto, si richiama la direttiva *Greenwashing* (dir. 2024/825 del 28 febbraio 2024). Si rinvia, al recentissimo scritto di M. CALABRÒ, L.M. D'ANNA, *Le politiche di lotta al greenwashing nel settore della moda*, in *Ambiente e diritto*, n. 1/2026, specificatamente par. 1 e 2, e alla bibliografia ivi richiamata sul tema.

³³ M. MEIJER, *Community-led and government-fed: comparing informal planning*

mentali, tra cui primeggiano la frammentazione normativa e la *green gentrification*³⁴, la Spagna sta già delineando un quadro giuridico-politico realmente orientato alla sostenibilità, concependo la transizione ecologica come un progetto integrato e transdisciplinare. Per di più, in conformità con il principio di non regressione, la “città verde” non va più intesa soltanto in veste estetizzante, piuttosto quale dispositivo giuridico-funzionale a partire dal quale concretizzare attività, materiali e immateriali, per la riconfigurazione dello spazio urbano nazionale³⁵.

Nell'epoca dell'ecocentrismo, serve rafforzare il coordinamento interistituzionale, promuovere un'integrazione coerente delle politiche pubbliche, rispettose dei principi dell'Agenda Urbana Europea e della Strategia per la Biodiversità 2030, e favorire una partecipazione civica democratica e sempre più inclusiva, nel tentativo di costruire un futuro equo e sostenibile per le generazioni presenti e future.

practices in depopulating regions across Europe, in *The Journal of Rural and Community Development*, vol.14, n. 4, 2019, 7.

³⁴ I. ANGUELOVSKI, J.J.T. CONNOLLY, H. COLE, *Gentrificazione verde nelle città europee e nordamericane*. *Nat Commun*, 3816, 2022.

³⁵ G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, 44 ss.

SEZIONE II

LA VOCE DEGLI ARCHITETTI
E DEGLI URBANISTI

IL DISEGNO CHE TARDA A VENIRE

Carlo Moccia

*L'orrore è tale perché non ha figura.
Non amarlo o abbracciarlo,
ma dare ad esso figura, questo è il compito:
questo, come dice Baudelaire,
è "il disegno che tarda a venire".*

Franco Rella

La ricerca contemporanea sul progetto urbano deve focalizzarsi sui luoghi della periferia. Nei territori periurbani si misurerà la capacità dell'architettura di produrre forme in grado di riscattare l'anonimia dei luoghi.

Le aree periurbane sono territori singolari. In esse si coglie con maggiore evidenza la crisi della forma della città per come siamo abituati a pensarla: l'alternarsi di parti non edificate, di natura o di campagna, e di parti di città, prive di limiti, determinano l'impossibilità di definire ciò che è città e ciò che è campagna. Tuttavia, se si prova a pensare 'in positivo' la condizione discontinua e ibrida del periurbano, si possono riconoscere in essa straordinarie potenzialità di forma e di senso. Le parti edificate aprono, proprio in ragione della loro discontinuità, alla possibilità di una costituzione originale della città contemporanea: la città può essere pensata come fatta di parti: una *città formata da città*. La pluralità dei caratteri che contraddistinguono le parti, se interpretata e resa manifesta attraverso forme che le identifichino come luoghi, può arricchire la *molteplicità* dei caratteri di cui la città si costituisce. La stessa indefinitezza del limite tra urbano e rurale – il susseguirsi rapsodico di vuoti di campagna e di parti costruite – apre a una relazione inedita tra le architetture e lo spazio libero: i vuoti di natura, che nel territorio periurbano lambiscono o intersecano la città ponendosi in diretto confronto con le architetture, si propongono come elementi della sua composizione al pari delle architetture che la costruiscono.

Il problema che si pone per i territori periurbani è quello di dar loro forma affinché acquisiscano una propria identità. Trovare queste

forme, riconoscendo i principi compositivi che le sostengano, è il compito più urgente per la ricerca sul progetto urbano contemporaneo.

Per prodursi, questa ricerca ha bisogno di un rinnovamento dello sguardo che si rivolge alla periferia. Autori diversi, in diversi campi dell'arte, ci hanno disvelato, con le loro opere, le potenzialità della *natura in fieri* della periferia. Penso al cinema di Pier Paolo Pasolini o a quello di Jean-Luc Godard. Il suo *Due o tre cose che so di lei* – dove, come è noto, il *lei* non è riferito alla attrice protagonista ma alla città di Parigi – è una intensa interrogazione, a tratti sviluppata con ironia, sul costituirsi della periferia come scena della vita umana contemporanea. Oppure, in un'altra direzione, penso alla ricerca sui paesaggi di Agnes Denes e in particolare alla sua opera *Wheatfield – A Confrontation*, dove si mettono a confronto due forme emblematiche del paesaggio urbano e di quello rurale: i grattacieli di Manhattan e un campo di grano. Nella bellezza perturbante di questo rapporto, diretto e privo di mediazioni, riluce potentemente il senso di una inedita idea di *città-natura* che può informare la ri-forma dei territori periurbani.

La composizione della città che incorpori i vuoti di natura richiede una rinnovata riflessione disciplinare sulla sintassi della *città aperta*. Colin Rowe, nel libro *Collage City*, proponeva di riconoscere nell'idea di città che sottende la *città aperta* un significato dello spazio differente da quello che ha segnato l'esperienza della città storica europea. Nel libro è contenuta il disegno in cui si mettono a confronto le planimetrie della città di Parma e della città pensata da Le Corbusier per la ricostruzione di Saint-Dié. Questo disegno – in cui lo spazio urbano è rappresentato in 'bianco' e il costruito in 'nero' – rende icasticamente intellegibile la differente natura dello spazio che informa queste due città.

Nel caso di Parma vediamo prevalere il 'nero' della massa continua, costituita dagli isolati, che è intagliato dal 'bianco' di piazze e strade – che contornano gli isolati – oppure dei cortili che, 'scavandoli', li rendono porosi. Il 'bianco', a Parma, è uno spazio di sottrazione. Uno spazio invernato dal suo limite, costituito dalle superfici dei volumi architettonici che lo contornano.

A Saint-Dié è evidente il significato diverso che lo spazio acquisisce attraverso una «*inversione topologica*». A Saint-Dié i volumi architettonici si collocano nello spazio continuo e privo di limiti. Il 'nero' dei volumi galleggia nel 'bianco' dell'*aperto*. Lo spazio, in questo caso, si constitui-

sce attraverso la tensione tra edifici che si danno come volumi convessi. Mentre lo spazio di Parma è uno spazio definito attraverso la propria *delimitazione*, lo spazio della città pensata da Le Corbusier è lo spazio della *tensione* tra i volumi. Possiamo nominare questo spazio come *campo*: un campo spaziale in cui gli edifici stabiliscono tensioni secondo un ordine definito dalla loro rilevanza ponderale e, insieme, dalla loro collocazione nei punti cospicui del suolo. I significati della parola greca *taxis* restituiscono bene i principi compositivi che informano questo ordine.

Parma e Saint-Diè inverano due idee di città molto diverse, sostenute da due concezioni diverse di spazio. Riconoscendone la differenza, che si riverbera nelle grammatiche della loro costruzione, Colin Rowe ha richiamato i due paradigmi che da sempre presiedono al farsi della città: il paradigma del Foro e quello dell'Acropoli.

Al paradigma del Foro si rifà lo spazio pubblico della città pensato come *recinto* oppure come sistema di recinti: dalla piazza di Vigevano alle Piazze Reali di Parigi oppure a quelli di Nancy, concatenate in sequenza, per fare degli esempi. In questi casi lo spazio della piazza si propone come grande 'stanza' urbana oppure come successione di 'stanze' urbane. Queste 'stanze' possono anche aprirsi al rapporto col paesaggio, ma l'*aperto*, che si pone fuori dallo spazio urbano, lo si ammira stando all'*interno* della città.

Al paradigma dell'Acropoli si rifà lo spazio pubblico pensato come *campo* delle relazioni tra architetture 'a tutto tondo': dal Campo dei Miracoli di Pisa al Campidoglio di Chandigar, per fare degli esempi. Al paradigma acropolico sono anche riconducibili i casi in cui la natura, in ragione dell'assenza di delimitazione, irrompe nello spazio urbano, costituendosi come con-testo delle forme architettoniche. Di ciò, l'Acropoli di Atene è ancora il migliore esempio, incorporando nello spazio del santuario gli elementi della geografia: la distesa sconfinata del Mare Egeo, le colline che modellano il suolo di Atene facendo da contrappunto all'Acropoli, le pendici montagnose del Pentelico e dell'Imetto che si stagliano sullo sfondo.

Il paradigma acropolico è stato, per me, il riferimento principale per pensare grammatiche della costruzione urbana finalizzate alla messa in rappresentazione delle architetture urbane e, insieme, delle forme della *physis*, a cominciare dalla forma fisica del suolo.

I tre progetti che descriverò si fondano su una struttura sintatti-

co-grammaticale finalizzata a mettere in rappresentazione il valore dello spazio aperto periurbano. Si tratta di progetti che non perseguono l'omologazione dello spazio dei territori periurbani a quello della città compatta ma che si pongono l'obiettivo di inverare una sua qualità specifica. Sono progetti fatti per 'vuoti urbani' di grandi dimensioni, posti a ridosso della città continua oppure al suo interno, dove si configurano come lacerti di spazio inedito. Questi progetti affrontano il tema del 'vuoto'. Sviluppandosi secondo modalità diverse – che corrispondono all'intenzionalità sperimentale della ricerca – i progetti assumono due valori fondanti: la presenza dei vuoti di natura nei contesti urbani e la costruzione dello spazio libero attraverso le architetture che, dandogli misura, lo inverano.

Il primo progetto che presento è stato fatto per l'area di *Salara Vecchia* a Pescara. Il luogo, un grande 'vuoto' collocato nella periferia occidentale della città, è caratterizzato dalla eterogeneità dei tessuti che lo circondano e dalla loro frammentata giustapposizione. Rinunciando alla possibilità di saturare il 'vuoto' attraverso un continuum edificato che lo rammagliasse con i tessuti circostanti, il progetto decide per il mantenimento del grande spazio libero concentrando il costruito in compatte e dense architetture poste nel 'vuoto'. Assumendo come valore la presenza dello spazio *aperto*, il progetto lo costruisce attraverso la tensione tra le architetture.

L'ordine 'dialettico' che governa la *dispositio* di queste architetture è, in questo caso, da una parte riferito al tracciato territoriale della Tiburtina, che lega Pescara a Roma e, dall'altra, alla divisione del suolo agrario, orientata dai canali di drenaggio delle acque che si disponevano trasversalmente al fiume. Secondo la giacitura dei campi si dispongono le corti aperte delle residenze, edificate su podi basamentali che contengono i servizi. Secondo la giacitura della Tiburtina, e lungo il suo tracciato, si dispongono gli edifici 'a torre' che contengono uffici nei piani alti e aule comuni nelle parti basamentali.

Orientandosi secondo questi tracciati ordinatori, l'*Ensemble* architettonico si compone secondo un ordine che gerarchizza le parti in funzione del loro carattere. Ripetendosi con un ritmo monotono e disponendosi su alti basamenti, gli edifici 'in linea' delle corti oppure quelli alti delle torri, in sé di dimensioni piuttosto ordinarie, si compattano in isolati di maggiore dimensione, che si pongono come *unità* formali di grado superiore, capaci di istituire rapporti nella dimensione

del grande spazio libero. Si definisce così lo spazio ampio e dilatato di un *campo*, misurato dalla disposizione e dal 'peso' delle architetture che vi presenziano: una sorta di *still life* urbana composta di prati cangianti e architetture fisse.

Il secondo progetto che presento è stato fatto per l'area dello *Scalo Farini* a Milano. Scalo Farini è un grande spazio libero – posto, all'interno della città, in prossimità del Cimitero monumentale – reso disponibile per l'edificazione dopo la dismissione dello scalo ferroviario. Ho fatto questo progetto in occasione di una consultazione promossa da Antonio Monestiroli – allora preside della Scuola di Architettura del Politecnico di Milano – che aveva invitato alcuni architetti della mia generazione a misurarsi con l'interpretazione della struttura insediativa proposta dal suo *masterplan*. Anche in questo caso, il progetto, riconoscendo il valore della presenza del 'vuoto' all'interno della città, rinuncia alla sua saturazione e propone di costruire una 'parte di città' che si confronta con la presenza della natura nel contesto urbano. Costituendosi come un *microcosmo* urbano, il nuovo insediamento declina la presenza della natura attraverso una molteplicità di forme. La *rambla* si costituisce come spina dorsale della composizione, individuando l'autonomia di questa parte di città rispetto ai brani di città circostanti. Il *parco* si pone come soluzione di continuità tra questa parte di città e il continuum che la contorna. Le *corti-giardino* costruiscono i luoghi della residenza. Le architetture si correlano al significato di questi spazi di natura. Sullo sfondo della *rambla* si dispone una grande architettura 'castellare', composta da quattro torri che si raccolgono intorno ad una corte. Questa architettura presidia lo spazio dilatato, facendo risuonare la consistenza del proprio volume nell'*aperto* del parco. Le corti-giardino corrispondono allo spazio delimitato e, insieme, concatenato di un sistema di isolati *a redent* che si succedono lungo i due lati della *rambla*. Ai recinti aperti, che si susseguono nell'articolazione del *redent*, fanno da contrappunto le torri che segnano i punti di soglia di questa sequenza. Una grande varietà di caratteri spaziali si compone in questa parte di città: lo spazio circoscritto ma concatenato delle corti dei *redent*, lo spazio prospettico della *rambla* – ritmato dalla sequenza delle torri – lo spazio aperto e dilatato del parco messo in tensione dalla presenza del 'castello' turrito. Questi caratteri si compongono nel *microcosmo* della 'parte urbana' che si identifica unitaria e, insieme, molteplice.

Il terzo progetto che presento è quello che ho fatto, con Francesco Defilippis, per l'area del *Ring* di Anversa. L'area del *Ring* è sostanzialmente quella di una grande infrastruttura viaria costruita negli anni Settanta sul bordo della città storica di Anversa. Nei prossimi anni l'autostrada urbana e il tracciato ferroviario che scorrono nel *Ring* separando la parte storica della città dalla sua periferia, verranno interrati determinando un 'vuoto' urbano che chiede di essere interpretato nel suo inedito significato.

Lo spazio 'libero', che si otterrà attraverso l'interramento della ferrovia e delle autostrade urbane, diventerà un grande corridoio di naturalità: un parco naturalistico-agrario sviluppato lungo un arco di circonferenza esteso per otto chilometri e largo sino a trecento metri, connesso con i parchi territoriali che si irradiano dalla città nel territorio metropolitano. Il nostro progetto ha riguardato l'area del *Ring* posta a nord-ovest, in prossimità dei bacini del porto fluviale.

Una triangolazione tra 'grandi' forme architettoniche – architetture fatte di architetture – segna i punti cospicui della città che si affaccia sul grande 'vuoto' del parco, dando misura alla dimensione inusitata del grande spazio di naturalità. Il ruolo più importante in questa composizione è svolto da un 'castello' di pianta triangolare, composto di sei torri poste su basamento, che si dispone in corrispondenza della biforcazione del *Ring* nei due rami che proseguono l'uno verso i bacini portuali e l'altro verso il territorio periurbano. Le torri di questa architettura 'caposaldo' sono visibili da lontano ponendosi a conclusione del parco lineare mentre dall'alto della terrazza posta sul basamento delle torri, e dalle torri stesse, lo sguardo può rivolgersi verso il parco. Due brani di tessuto 'seriale', riconoscibili nella loro unità di forma, si dispongono sui lati opposti del parco, sottolineando l'arrivo in città del *Canale Principe Alberto* e, sul lato opposto – la presenza dei frammenti del fossato che recingeva la città storica. Case basse costruite sull'acqua si dispongono trasversalmente al canale assecondando il suo andamento meandriforme. Case alte, disposte in ortogonale rispetto al bordo della città storica, si fondano negli ampi bacini d'acqua del vecchio fossato, consentendo la vista continua del parco dalla città retrostante. La tensione tra queste architetture-personaggio costruisce, insieme alle forme della naturalità – le forme dell'acqua, dei campi agricoli e del bosco urbano – la scena di questa nuova *città-natura*.

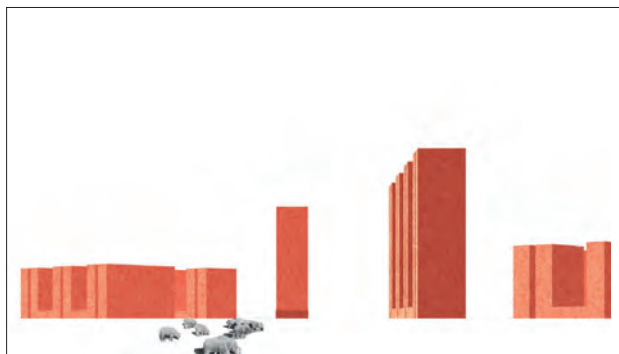
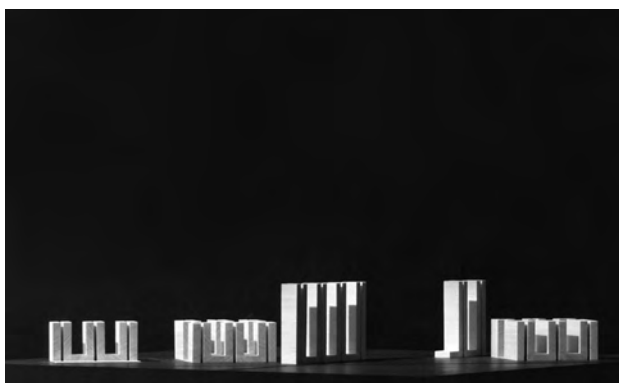


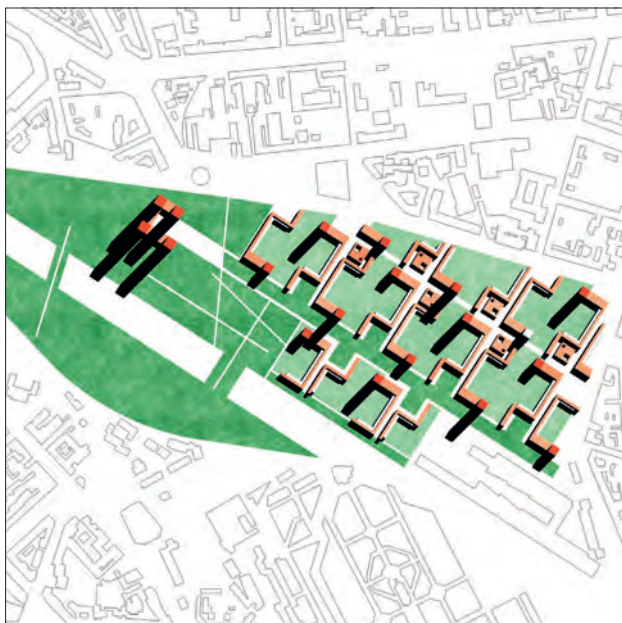
Piano
Particolareggiato
Salaria Vecchia,
Pescara, 2008.

1.
Planivolumetrico.

2. Prospettive.

C. Moccia.





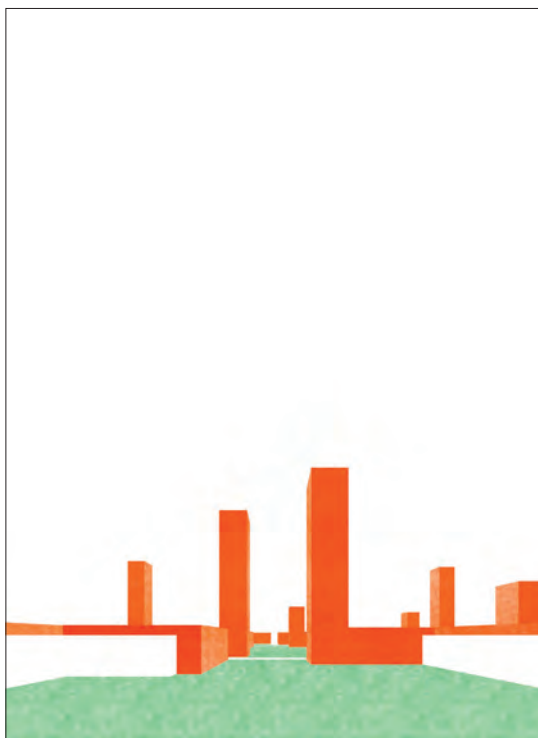
Progetto urbano
per lo Scalo
Farini, Milano,
2014.

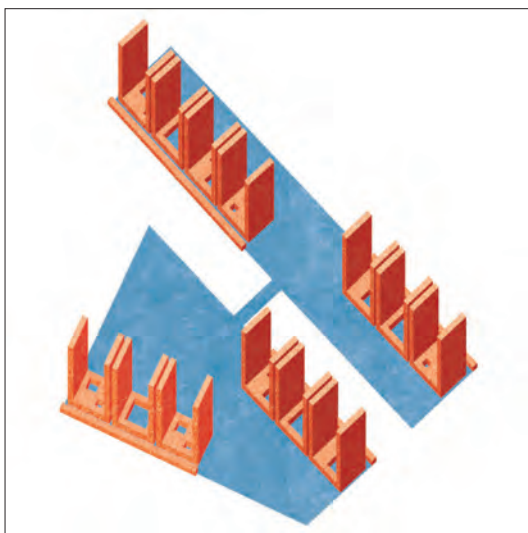
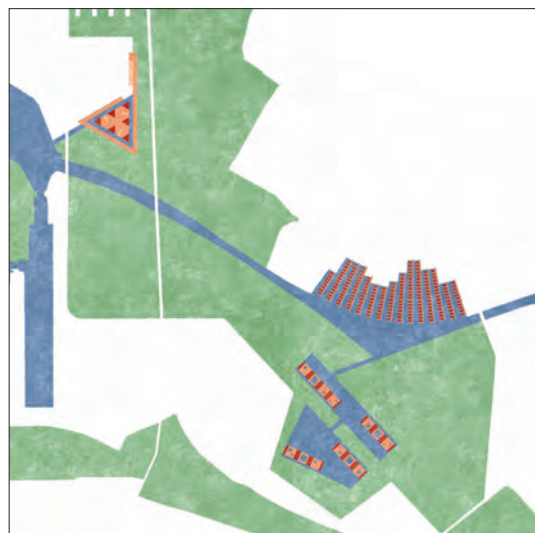
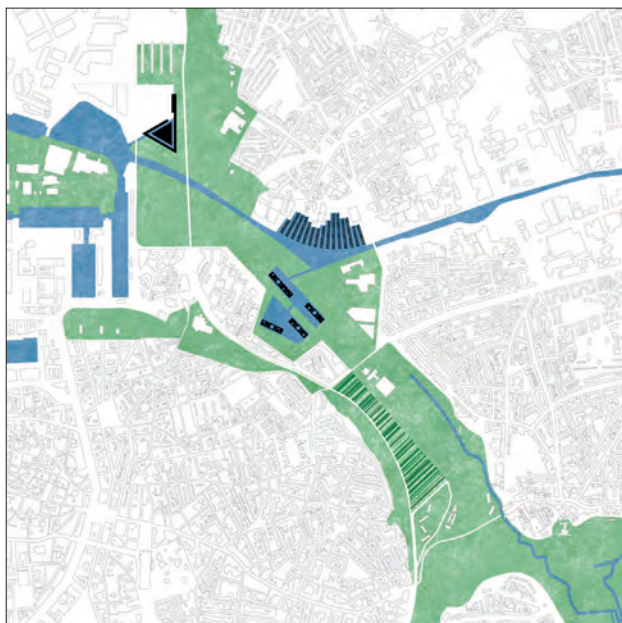
3.
Planivolumetrico.

4. Planimetria
(dettaglio).

5. Prospettiva.

C. Moccia.





Progetto urbano per l'area del Ring, Anversa, 2017.

6. Planimetria urbana.

7. Planimetria.

8. Assonometria del gruppo di torri.

C. Moccia, F. Defilippis.

LA PRODUZIONE DEI SERVIZI ECOSISTEMICI NEL PROGETTO DELLO SPAZIO APERTO URBANO

Caterina Frettoloso

SOMMARIO: 1. Crisi climatica: costruire nuovi equilibri. – 2. I servizi ecosistemici: benefici e misurabilità. – 3. Berlino e San Francisco: buone pratiche a confronto. – 4. Considerazioni conclusive. – *Bibliografia essenziale.*

1. *Crisi climatica: costruire nuovi equilibri*

I segni del degrado, anche quello sociale indotto dal peggioramento delle condizioni di vita, che caratterizzano i contesti urbani, sono palesi. È evidente la rottura degli equilibri ambientali dovuta alla perdita di “sapienza ambientale” e all’abbandono della cura da parte delle comunità insediate. *«L'estraneità degli abitanti ai luoghi è uno degli elementi che scatenano la produzione di eccessi di carico antropico sull'ambiente: la dissipazione e la distruzione di risorse non rinnovabili, il dissesto idrogeologico, la crisi (o il collasso) dei sistemi ambientali, l'accumulo di rifiuto per l'interruzione dei cicli biologici, la desertificazione degli ecosistemi, l'interruzione delle reti ecologiche, l'interlocuzione degli spazi aperti, l'inquinamento delle acque, dell'aria, del suolo, le alterazioni climatiche e microclimatiche»* (Magnaghi, 2010).

Le sfide a cui abbiamo dovuto far fronte negli ultimi anni ci hanno spinto ad assumere comportamenti sempre più resilienti e a definire nuove normalità e rinnovati equilibri.

Tale cambio di visione si può estendere a diversi campi di interesse e, in particolare, per chi si occupa di indagare la dimensione tecnologico-ambientale dei processi di trasformazione alle diverse scale, significa portare l’attenzione soprattutto sul rapporto tra ambiente naturale e costruito, fruibilità e benessere, infrastrutture e innovazione tenendo conto sia delle priorità manifestate dalle comunità locali sia delle reali necessità anche in termini ambientali.

La crisi climatica ci ha *costretti* a innovare e a adattarci. Rispetto agli ambiti critici connessi al progetto urbano, ciò significa considerare l’ambiente pubblico come parte della soluzione per mitigare gli

impatti: dall'aumento delle temperature alla qualità dell'aria, fino alle disuguaglianze in senso ampio.

Nel tentativo di costruire nuovi equilibri e individuare scenari predittivi, gli spazi aperti rivestono un ruolo strategico nel complesso sistema urbano. Essi assumono il ruolo di driver della salute umana ed interpretano rinnovati modelli di vivibilità dello spazio costruito.

Tale ragionamento è declinabile secondo un approccio transcalare, anche in una prospettiva di area vasta, in cui il territorio è concepito come un sistema di spazi aperti, caratterizzato da un elevato grado di flessibilità e fruibile in tempi e modalità diverse.

Il concetto di transcalarità evidenzia la *«capacità di adottare differenti punti di vista, riconoscere nessi e relazioni, razionalità e consonanze che attraversano il tempo e lo spazio connettendo territori, attori e risorse, e che spinge ad interpretare il valore topologico di un contesto e le interazioni mutevoli tra le sue dimensioni sociali, fisiche, culturali, economiche e ambientali. Lo sguardo multiscalare e transcalare arricchisce gli approcci area based consentendo di cogliere quelle relazioni (anche immateriali e di piccola taglia) sulle quali costruire la stabilità e la durabilità di un processo rigenerativo dello spazio urbano»* (di Venosa, Morrica, 2018).

Interessanti esperienze di ricerca-progetto in ambito nazionale ed internazionale confermano la necessità di operare secondo logiche adattive incentrate su azioni puntuali e diffuse il cui apporto tecnologico-ambientale si manifesta proprio nella capillarità delle singole soluzioni. L'idea condivisa è proprio quella di un *«paesaggio-maglia [che] diventa quindi nuova armatura territoriale, una eco-struttura per una nuova mobilità trasversale che riconnetta nodi di urbanità produttiva dispersi nel territorio: casali, aree artigianali, aree archeologiche, monumenti, spazi pubblici»* (Ingrassia, 2017). All'interno di questo paesaggio-maglia gli spazi aperti urbani, soprattutto alla piccola scala, possono configurarsi come una serie di *hub*. Il concetto di *hub*, come elemento trainante e, in senso più ampio, come elemento "connettivo", interpreta bene il ruolo che alcuni spazi aperti urbani potrebbero assumere all'interno di città complesse e dense: un dispositivo urbano multifunzionale che, incorporando elementi ecologici e tecnologici, fornisca servizi ecosistemici ed energetici secondo diversi livelli di naturalità e artificialità (Franchino, Frettoloso, Pisacane, 2024).

2. *I servizi ecosistemici: benefici e misurabilità*

Il concetto di servizi ecosistemici (SE) si è affermato nella sua completezza a partire dagli anni Novanta, parallelamente alla crescita di interesse per la dimensione ambientale del progetto e per gli ecosistemi. La nozione in realtà inizia a prendere forma già negli anni Settanta in un'accezione legata soprattutto ai concetti di conservazione e valorizzazione della biodiversità ma è alla fine degli anni Novanta che i SE vengono definiti in termini di «*benefici (fornitura di acqua, cibo, legname, regolazione del clima, delle alluvioni, etc.) che l'ecosistema territoriale (boschi, sistemi delle acque, aree agricole, etc.) produce per la società umana, senza che però questa transazione sia regolata da un'intermediazione di natura economica*» (Marino, Poli, Rovai, 2023). Oltre agli importanti studi di Costanza *et al.* (1997), il documento di riferimento in letteratura si conferma essere il Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005), grazie al quale i SE, non solo diventano tema di interesse nelle politiche internazionali, ma vengono promossi meccanismi di pagamento e di remunerazione dei SE stessi (Brotto *et al.*, 2017).

I SE, secondo la definizione introdotta dal Millennium Ecosystem Assessment, sono «*i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano*» e sono strettamente connessi al verificarsi di una serie di condizioni: il SE deve provenire dall'ambiente naturale, deve migliorare il benessere umano, infine, il SE è un prodotto finale della natura utilizzato direttamente dalle persone (Banzhaf, Boyd, 2005).

Le condizioni di benessere della comunità costituiscono un elemento fondante e strategico e, pertanto, l'applicazione del concetto di SE è *strettamente connessa alla* sua misurabilità, in termini sia fisici sia economici, anche per consentire agli operatori pubblici di selezionare e programmare specifiche azioni di intervento (Giupponi, Galassi, Pettenella, 2009).

La difficoltà di prevedere il comportamento di un ecosistema è strettamente connessa alla complessità che lo caratterizza soprattutto in termini di relazioni sia interne sia rispetto al contesto con cui dialoga. Quantificarne i servizi prodotti è possibile, ma dobbiamo tenere in considerazione che essi dipendono da alcune proprietà definite collettive ed emergenti. «*Nell'esempio della foresta la crescita degli alberi, la loro capacità di costruire biomassa dalla radiazione solare è una proprietà*

collettiva e più grande è la foresta più biomassa potremo ottenere mentre la capacità di regolare l'umidità dell'ambiente, tanto che una porzione di foresta potrebbe essere paragonata ad un enorme climatizzatore, è una proprietà emergente che un singolo albero non possiede» (Giupponi, Galassi, Pettenella, 2009).

I SE possono essere classificati in diversi gruppi, in base ai benefici che sono in grado di fornire. La classificazione del MEA costituisce il riferimento più autorevole anche per gli enti che hanno proposto una propria articolazione (ad esempio, la CICES, sviluppata dall'Agenzia Ambientale Europea nel 2018, che suggerisce tre categorie).

Come è noto, il MEA individua quattro macrocategorie. Il “supporto alla vita” fa riferimento alle funzioni che raccolgono tutti quei servizi necessari per la produzione di tutti gli altri servizi ecosistemici e contribuiscono alla conservazione (in situ) della diversità biologica e genetica e dei processi evolutivi. La “regolazione” riguarda, oltre al mantenimento della salute e del funzionamento degli ecosistemi, molti altri servizi che comportano benefici diretti e indiretti per l'uomo (come la stabilizzazione del clima, il riciclo dei rifiuti), solitamente non riconosciuti fino al momento in cui non vengono persi o degradati. L'“approvvigionamento” fa riferimento alle funzioni che raccolgono tutti quei servizi di fornitura di risorse che gli ecosistemi naturali e semi-naturali producono (ossigeno, acqua, cibo, ecc.). Infine, la macrocategoria “culturali” riguarda la “funzione di consultazione” fornita dagli ecosistemi naturali e che contribuiscono al mantenimento della salute umana attraverso la fornitura di opportunità di riflessione, arricchimento spirituale, sviluppo cognitivo, esperienze ricreative ed estetiche.

Negli ultimi anni in ambito internazionale e nazionale, il ruolo dei SE è stato affrontato in diversi documenti. Nell'ambito dell'ONU, «*sia nella definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (target 15.9), sia nel Piano Strategico 2011-2020 della Convenzione sulla Diversità Biologica (Aichi target 2). In ambito europeo, il principale riferimento è stata la Strategia per la Biodiversità al 2020 (2011, target 2, azione 5). (...) Recentemente, infine, la Commissione Europea ha adottato una nuova Strategia per la Biodiversità al 2030, e un piano d'azione associato (2020)*» (Marino, Poli, Rovai, 2023).

In Italia, la Prassi di Riferimento, UNI/PdR 162:2024, “Linee guida per la definizione di servizi ecosistemici in ambito urbano e periurba-

no”, costituisce un importante documento in cui sono definiti «i requisiti e le linee guida per quantificare, dal punto di vista biofisico, e valorizzare economicamente i servizi ecosistemici (SE) forniti da un preesistente ecosistema naturale o derivanti da interventi di ripristino/ricostruzione ottenuti dall'applicazione delle Nature Based Solutions (NBS) in ambito urbano, periurbano e agricolo»¹.

Tale documento si muove in linea con la normazione tecnica preesistente, ampliando inoltre il campo di applicazione dell'UNI/PdR 99:2021 sul calcolo, riduzione e compensazione delle emissioni di gas serra. La Prassi intende valutare la capacità di rimuovere inquinanti atmosferici, fornire un supporto alla conservazione della biodiversità e favorire la riduzione della formazione delle isole di calore urbane e dei conseguenti effetti, aprendo quindi alla generazione di “Crediti da Servizi Ecosistemici”². Le valutazioni biofisiche dei servizi ecosistemici considerati possono infatti, tra le tante opportunità, essere utilizzate per individuare “crediti” misurabili anche dal punto di vista economico per valorizzare, ad esempio, i benefici derivanti dalla gestione sostenibile del capitale naturale o valorizzare i benefici generati da specifiche azioni che hanno prodotto servizi ecosistemici³.

I valori biofisici ed ecologici dei SE costituiscono un ampio gruppo di valori analizzati nella letteratura scientifica che, per essere quantificati, richiedono strumenti adeguati (Oppio *et al.*, 2023). Solo a titolo esemplificativo, si cita *InVEST*®, una *suite* di modelli software gratuiti e open source utilizzati per mappare e valutare i beni e i servizi della natura che sostengono e soddisfano la vita umana. I modelli *InVEST* sono spazialmente espliciti, utilizzano mappe come fonti di informazione e producono mappe come output. Questa *suite* fornisce risultati in termini biofisici (ad esempio, tonnellate di carbonio sequestrato) o economici (ad esempio, valore attuale netto del carbonio sequestrato)⁴.

i-Tree è una *suite* di software del Servizio forestale dell'USDA (United States Department of Agriculture) che fornisce strumenti di analisi e

¹ Tavolo “Servizi Ecosistemici”, UNI/PdR 162 – Linee guida per la definizione di servizi ecosistemici in ambito urbano e periurbano, UNI, 2024, <https://www.uni.com>.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Cfr. <https://naturalcapitalproject.stanford.edu/software/invest>.

valutazione dei benefici per la silvicoltura urbana e rurale. Grazie all'individuazione dei servizi ecosistemici locali e tangibili forniti dagli alberi, utilizzando i-Tree, è possibile mettere in relazione le attività di gestione delle foreste con la qualità ambientale e la vivibilità della comunità⁵.

SimulSoil, infine, è nato dall'esigenza di adattare la comprensione degli aspetti ambientali ed economici dei Servizi Ecosistemici alla dimensione progettuale e alle "pratiche" urbanistiche. L'idea alla base di tale strumento è quella di realizzare un supporto utile alle procedure che implicano trasformazioni degli usi del suolo, tenendo conto sia delle alterazioni che ne determinano il "consumo" sia dei casi in cui generano una "valorizzazione" ambientale ed ecosistemica. Questa applicazione, infatti, *«analizza le variazioni di valore derivate da trasformazioni d'uso del suolo, registrando la sensitività dei servizi ambientali erogati ai cambiamenti del territorio e quantificando il costo complessivo di tali trasformazioni sul Capitale Naturale esistente. Esso consente anche ad utenti non esperti di interfacciarsi con analisi ecosistemiche e, in una parola, di effettuare "simulazioni" che altrimenti richiederebbero una complessa gestazione di dati ed un elevato profilo tecnico nell'utilizzo di strumenti e procedure informatiche in ambiente GIS»*⁶.

3. Berlino e San Francisco: buone pratiche a confronto

Il Park am Gleisdreieck (Berlino), "triangolo tra i binari", è *esemplificativo di approcci sostenibili* orientati prevalentemente all'attivazione di processi di adattamento negli interventi di rigenerazione volti alla resilienza urbana.

L'erogazione di servizi ecosistemici di regolazione del clima e della qualità dell'aria, valorizzazione dell'habitat e riduzione dell'isola di calore, a supporto della città, è ottenuta attraverso strategie sostenibili di riconversione di un'infrastruttura ferroviaria dismessa in un sistema di spazi aperti interconnessi e fruibili.

Il Park am Gleisdreieck si estende su una superficie di circa 29 ettari e costituisce un vero e proprio *hub* dalla forte connotazione am-

⁵ Cfr. <https://www.itreetools.org/2nd-european-i-tree-conference-it/about-it>.

⁶ Cfr. SIMULSOIL. GUIDA PRATICA <https://www.cittametropolitana.torino.it>.

bientale, la cui *«realizzazione determina il completamento del corridoio ecologico nord-sud»* della città di Berlino (Veronese, 2013).

Nel 2017, l'Agenzia Federale per la Conservazione della Natura (Bundesamt für Naturschutz) ha pubblicato il dossier "Concetto di infrastruttura verde federale" in cui l'idea di rete ecologica si trasforma da "biotopi interconnessi" a "infrastrutture verdi" in un sistema non solo a supporto della biodiversità ma in grado di fornire servizi ecosistemici per le attività umane (Franchino, Frettoloso, De Martino, 2024). Questo mutamento introduce una visione multifunzionale in cui aree naturali, paesaggi agricoli, spazi frammentati e spazi interclusi del paesaggio urbano si riorganizzano in un sistema in grado di "produrre" benefici ecologici, economici e sociali (Leibenath, Albrecht, 2021). L'infrastruttura dismessa rappresenta un segno che, paradossalmente, da un lato è motivo di frammentazione a livello urbano e ambientale, dall'altro può costituire il presupposto per ripensare il contesto proprio in termini di connessioni e permeabilità (Lanzi, 2014).

Gli assi ferroviari, come tutte le infrastrutture di collegamento viario, provocano fratture territoriali considerevoli e la loro presenza causa notevoli impatti sugli ecosistemi: effetto barriera, investimento di fauna selvatica, frammentazione ambientale e conseguente distruzione di habitat.

Il Park am Gleisdreieck, da un punto di vista ecologico, ha un altissimo valore sia per la connessione con il sistema di spazi aperti interni alla città sia perché la sua realizzazione ha consentito il collegamento alla rete verde di scala sovraurbana *«attraverso il completamento del corridoio ecologico nord-sud»* (Veronese, 2013). Il progetto di riconversione del parco ha posto particolare attenzione agli aspetti ecologici e alla biodiversità (fig. 1).

Gli aspetti che contribuiscono a rendere questo parco, un esempio di pratiche sostenibili sono riconducibili alla *«scelta di valorizzare la vegetazione spontanea e [ai] servizi ecosistemici che eroga a beneficio della città: una riconversione di questo tipo offre alla cittadinanza un importante spazio urbano aperto e fruibile, restituendo equilibrio a porzioni di territorio assai impattate in precedenza»* (Regione Emilia Romagna, 2020).

Rispetto al complesso problema della permeabilità del suolo, ad esempio, è interessante notare che il Parco è passato da una superficie permeabile negli anni '50 pari a zero a circa 19 ha nel 2000, quando l'area è stata abbandonata e rinaturalizzata spontaneamente dal bosco e dalle



1. *Park am Gleisdreieck: connettività, permeabilità, integrazione.*

Foto di C. Frettoloso.

specie pioniere. La superficie permeabile successiva al progetto e, pertanto, con la creazione del parco, è di 25 ha⁷. Le azioni integrate di depauperamento e conservazione delle superfici permeabili consentono una gestione sostenibile delle acque meteoriche garantendo sia l'infiltrazione che la riduzione dei fenomeni di ruscellamento superficiale, sia un miglioramento microclimatico in termini di comfort degli spazi aperti.

All'interno del Park am Gleisdreieck non è stato necessario intervenire in maniera significativa sulla qualità dei biotopi, in quanto la natura si è sviluppata liberamente. Strategica, infatti, è stata la valorizzazione del verde spontaneo che non solo garantisce una continuità ecologico-ambientale ma risponde anche all'esigenza di contenere i costi della manutenzione che, date le dimensioni del parco, costituisce un fattore decisivo per garantire una gestione efficiente ed efficace dell'intera area. L'interconnessione dei biotopi implica che questi serbatoi di naturalità, affinché possano svolgere la loro funzione di habitat per specie animali

⁷ Cfr. <https://www.sos4life.it/wp-content/uploads/A1.3-Rules-guidelines-best-practices-and-case-studies-of-land-take-and-urban-resilience.pdf>.

e vegetali, siano collegati tra di loro ma anche sufficientemente estesi e qualitativamente adeguati (Franchino, Frettoloso, De Martino, 2024).

In Europa, tutte le idee sui prati alternativi sono collegate alle praterie autoctone, ai pascoli o ai margini aperti delle foreste temperate (che supportano alcune erbe e una vegetazione a bassa crescita). Gli studi sulla capacità della natura urbana di rigenerarsi fino a un certo stadio successionale, di esibire determinate strategie vegetali e di fornire servizi ecosistemici, hanno dimostrato il successo e hanno anche favorito l'accettazione dell'approccio "go wild" nella progettazione di spazi pubblici come al Park am Gleisdreieck dove gli habitat industriali sono stati "rinforzati" seminando "erbacce" o lasciando la natura "da sola" (Ignatieva *et al.*, 2020). La varietà e la ricchezza di specie vegetali presenti nel parco hanno favorito la biodiversità consentendo agli ecosistemi naturali di mantenersi in equilibrio sia in termini strutturali (caratteristiche spaziali, forma, dimensione, numero dei biotopi) che funzionali (flussi di materia e energia tra i biotopi).

Il Salesforce Park di San Francisco (PWP Landscape Architecture – Pelli Clarke & Partners) introduce un altro aspetto interessante connesso ai SE. Infatti, ricordando che essi sono il risultato di una coproduzione tra processi naturali e capitale antropocentrico (Kachler *et al.*, 2023), diventa strategico ripensare gli spazi aperti urbani in termini di sovrapposizione funzionale. Il concetto di *hub* multi-connessa richiama alcune idee guida del Salesforce Park di San Francisco, un'infrastruttura verde che chiude la stazione multimodale Salesforce Transit Center e che «*s'insinua come un fluido vitale in una trama urbana avida di spazi di natura*» (De Poli, 2020). La dimensione del progetto è quella di un'infrastruttura su larga scala tipica delle grandi città americane ma ciò che rende questo spazio pubblico verde un esempio interessante è, prima di tutto, la forte integrazione funzionale che si percepisce verticalmente, salendo dal piano stradale fino alla copertura verde che diventa, a sua volta, il piano zero, dei grattacieli che si affacciano sul parco (fig. 2).

In secondo luogo, le strategie ambientali adottate. I progettisti hanno, infatti, provato a capovolgere le criticità legate al progetto di una grande infrastruttura per la mobilità facendo diventare un terminal una risorsa comunitaria. «*Una stazione di transito multimodale, per sua natura, ha un inevitabile impatto ambientale sulle aree circostanti. È una fonte di gas di scarico di automobili, autobus e treni (...). Si è posto,*



2. *Salesforce Transit Center Park: hub interconnessa.*

Foto di C. Frettoloso.

quindi, l'imperativo etico di ridurre gli effetti ambientali sul quartiere. Il parco sul rooftop è diventato un'opportunità per catturare il carbonio e filtrare l'aria naturale attraverso una vegetazione a foglia larga. Invece di un enorme tetto che irradia calore, assorbe l'anidride carbonica degli scarichi, filtra le acque piovane e offre un habitat per la fauna e la flora» (Clarke, 2022).

Creare, quindi, 5,4 acri di spazio aperto accessibile al pubblico in un'area densamente popolata che si concentri sulla natura e sui sistemi viventi, consentendo ai visitatori di sperimentare piante native della California e piante provenienti da altre parti del mondo che si sono acclimate al clima locale. L'idea è stata quella di progettare un "repository", un deposito ecologico che fornisse un habitat alla fauna selvatica e attirasse gli impollinatori e gli uccelli migratori nel sito attraverso la progettazione di un tetto verde intensivo completamente accessibile per trattenere e filtrare le acque meteoriche prima che entrino nel sistema fognario combinato di San Francisco. Incoraggiare le persone a livello stradale a utilizzare il parco sul tetto, ricollegare i residenti e i visitatori della città alla natura per migliorare la loro salute fisica e mentale e promuovere il

benessere, fornire opportunità educative relative al clima, all'orticoltura, alle strategie sostenibili, alle tecnologie edilizie, alla geografia e all'arte ambientale attraverso una segnaletica interpretativa, sono tutte azioni strategiche promosse nel progetto del Salesforce Transit Center.

I *Landscape Performance Benefits* del Salesforce Park sono, infatti, riconducibili soprattutto al ruolo di *hub* rispetto ai flussi che genera e che lo attraversano: dal punto di vista ecologico il tetto verde rappresenta una sorta di "stepping space" all'interno dell'ambiente densamente popolato di San Francisco. Il paesaggio sul tetto verde offre notevoli benefici ambientali: sovrasta e ombreggia il marciapiede a livello del suolo quando il sole è più forte, fornisce un habitat per la flora e la fauna, funge da isolamento per gli spazi interni dell'edificio, moderando l'accumulo di calore nei periodi caldi e trattenendo il calore nei periodi più freddi, con un risparmio medio di 36.091 kWh di energia all'anno. Il parco rinfresca l'ambiente circostante e migliora la qualità dell'aria agendo come un pozzo di carbonio. Il terreno e la vegetazione catturano i gas di scarico e filtrano l'aria, migliorando la qualità dell'aria del quartiere.

Le piante e il terreno catturano, trattengono e filtrano anche il 67% dell'acqua piovana del sito ogni anno. Il giardino della zona umida è stato progettato per trattare le acque grigie provenienti dall'edificio del centro di transito e riutilizzarle nei servizi igienici. L'idea di filtrare l'acqua grigia proveniente dagli edifici adiacenti al parco e di utilizzarla per irrigare il parco sul tetto è stata proposta dall'architetto paesaggista nella sua proposta iniziale per il concorso di progettazione. A quel tempo, tuttavia, l'uso delle acque grigie per l'irrigazione nei progetti commerciali non era consentito dal codice della città di San Francisco. L'architetto paesaggista è stato infine selezionato per il progetto e, nel corso degli otto anni di progettazione, i regolamenti di San Francisco sono stati modificati per consentire anche l'uso di sistemi di acque grigie (Frettoloso, Kehne, Muzzillo, 2024).

4. *Considerazioni conclusive*

Tenendo conto delle riflessioni espone nei paragrafi precedenti, si propongono alcune idee guida utili per sviluppare approcci metodologico-progettuali a supporto di future best practices.

Il primo concetto prova a scalare le strategie applicate ai casi studio selezionati e può essere sintetizzato nei concetti di “densità umana/integrazione”. I fenomeni di densificazione urbana, accompagnati dall’espansione del costruito, hanno prodotto una forte diminuzione degli spazi aperti e, in generale, degli spazi dedicati alle attività collettive e ai pedoni. La parallela perdita di coscienza sociale e la conseguente perdita dei valori fondati sul concetto di condivisione spiegano in qualche modo lo scarso livello di qualità, non solo sociale ma funzionale ed ambientale, delle nostre città.

Quando alla complessità dei fenomeni da controllare non corrisponde una adeguata disponibilità, prima di tutto, di suolo (pensiamo alle nostre periferie e conurbazioni urbane) il ruolo di infrastruttura svolto storicamente dallo spazio aperto va in qualche modo in crisi o, al contrario, la prossimità fisica offre l’opportunità di ri-configurare il sistema degli spazi aperti costruendo nuove relazioni anche con il costruito? (Franchino, Frettoloso, Pisane, 2024).

Come spiega l’urbanista Monique Keller (Mühlberger de Preux, 2017), ricordando le caratteristiche delle città medievali, *«una città densificata non è necessariamente meno verde, più rumorosa e più inquinata di una tradizionale»* richiede, pertanto, un cambio di visione in cui si tenti di ricreare una densità umana che favorisca la vita collettiva. La possibilità di insinuarsi tra gli edifici potrebbe amplificare le potenzialità del sistema di spazi aperti di fornire risposte appropriate in termini ambientali e sociali? Se si condivide tale approccio, è possibile, allora, che il ruolo di supporto alla città degli spazi aperti in un ambiente ad alta densità possa avere prospettive interessanti di sviluppo, probabilmente, secondo un’organizzazione più capillare a condizione che i diversi interventi siano concepiti come rete.

Soprattutto in una logica di sistema, i concetti di connessione e integrazione, intesa “come sovrapposizione di funzioni diverse”, forniscono un’interessante chiave interpretativa ed operativa che introduce modalità di intervento articolate su più scale. Il lavoro dal punto di vista tecnologico-ambientale si sposta ancora con più precisione sulle interfacce, sulla connessione ambientale e fruitivo-funzionale tra costruito e spazio aperto, tra strategie applicate all’edificio e strategie per gli spazi aperti.

Il secondo concetto guida riguarda la “prossimità sostenibile”. *«Il*

diritto alla prossimità (letta simultaneamente nel senso di vicinanza spaziale, temporale, sociale, affettiva) costituisce obiettivo di qualità per il progetto urbano» (Lambertini, 2020). L'aumento della densità urbana, attraverso la riduzione delle distanze, il miglioramento dei servizi e dei trasporti pubblici, può configurarsi come uno strumento per migliorare alcuni servizi, ad esempio riducendo la dipendenza dalle auto, consentendo alle persone di camminare, migliorando la qualità delle connessioni grigie, verdi e blu. *«In un momento in cui gli effetti combinati delle crisi ambientali e delle disuguaglianze socio-spaziali hanno un impatto crescente sulla vita, crediamo che le prossimità sostenibili costituiscano un fattore chiave in grado di promuovere il benessere delle persone e un'azione efficace per il clima»*⁸. Come dimostrano anche le recenti esperienze internazionali, fortemente incentrate sulla densificazione del pieno attraverso la valorizzazione del vuoto, è necessario incrementare la dimensione tecnologico-ambientale degli spazi aperti urbani e, in generale, del tessuto connettivo, affinché la densità costituisca un'opportunità per creare ambienti urbani a misura d'uomo e di prossimità. Tale approccio risulta di particolare interesse se messo in relazione con ciò che, in ambito ecologico, è definito "continuità funzionale", un concetto chiave per costruire quella connettività ecologica fondamentale per assicurare il mantenimento e l'incremento della biodiversità (Pagano, 2006). Il concetto chiave a cui si fa riferimento è quello della *«connettività funzionale, [intesa come] l'insieme dei processi che hanno luogo e che legano tra loro le componenti strutturali delle connessioni attraverso flussi di energia e trasferimenti di materia nozione alla base del cosiddetto approccio "Stepping Stones (Pietre di Guado)"»* (COE, 1996) definite come *«frammenti di habitat diffusi in un territorio e non direttamente collegati, che rappresentano elementi importanti del paesaggio per la sosta di specie in transito o per accogliere specifici microambienti in situazioni ambientali critiche»* (De Martino, Franchino, Frettoloso, 2023).

Al fine di garantire una serie di benefici fruitivi ed ambientali, è necessario partire dalla costruzione di una rete di *vicinanza* fisico-spaziale così da poter consentire dei *salti* da uno spazio ad un altro grazie

⁸ Piattaforma globale lanciata per supportare la "prossimità" nella pianificazione urbana – 5 giugno 2023, <https://www.c40.org>.

all'individuazione di punti notevoli, concepiti come degli *stepping spaces* grazie ai quali sarà possibile incrementare le opportunità di erogare, innanzitutto, i servizi ecosistemici (Franchino, Frettoloso. Pisacane, 2024). Habitat resilienti per il sistema città, concepiti come dispositivi ibridi di regolazione spazio-funzionale ed ecologico-ambientale, in grado di fornire prestazioni in divenire. Spazi aperti mutaforma che ospitano funzioni sovrapponibili e fruibili in tempi e modalità diverse, sistemi in grado di produrre un ampio spettro di benefici e servizi ecosistemici.

In conclusione, richiamando la definizione di SE del MEA (2005), è evidente che un approccio sistemico garantirebbe non solo una più razionale organizzazione degli spazi concepiti come unità ibride ma, soprattutto, permetterebbe di fornire risposte differenziate ai bisogni della comunità secondo diversi gradienti di natura/artificio in stretta relazione con le specificità evolutive del contesto.

Bibliografia essenziale

- S. BANZHAF, J. BOYD, *The architecture and measurement of an ecosystem services index*, Discussion Paper 05-22, Washington DC, Resources for the Future, 2005.
- L. BROTTTO, A. LEONARDI, M. MASIERO, G. AMATO, *Investire nella natura: guida per la promozione dei meccanismi volontari per la compensazione della carbon, biodiversity e water footprint*, ETIFOR Srl – Spin-off dell'Università di Padova, 2017.
- F.W. CLARKE, *La nuova stazione di San Francisco ha un parco sul tetto*, in *DomusAir*, n. 4, 2022.
- COE (COUNCIL OF EUROPE), UNEP, ECNC, *The Pan-European biological and landscape diversity strategy, a vision for Europe's natural heritage*, Council of Europe, Strasbourg, France, 1996.
- R. DE MARTINO, R. FRANCHINO, C. FRETTOLOSO, *A "Stepping Stone" Approach to Exploiting Urban Density*, in ARBIZZANI E. et al. (eds.), *Technological Imagination in the Green and Digital Transition*, The Urban Book Series, Gewerbestrasse, Springer, 2023.
- M. DE POLI, *Salesforce Park*, in *Paysage*, 2020.
- M. DI VENOSA, M. MORRICA, *Rigenerare territori fragili. Strategie e progetti*, Aracne, 2018.

- R. FRANCHINO, C. FRETTOLOSO, N. PISANE, *Open Space Design. Managing urban complexity*, Maggioli, 2024.
- R. FRANCHINO, C. FRETTOLOSO, R. DE MARTINO, *Park am Gleisdreieck: ecological infrastructure to support the city. Park am Gleisdreieck: infrastruttura ecologica a supporto della città*, in AA.VV., *Per il progetto di recupero oltre la pandemia. Recupero, manutenzione e innovazione dell'ambiente costruito*, La Scuola di Pitagora Editrice, 2024.
- C. FRETTOLOSO, H. KEHNE, F. MUZZILLO, *Small and Interconnected. Keywords to address future urban open spaces challenges*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2024.
- C. GIUPPONI, S. GALASSI, D. PETTENELLA, *Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2009.
- M. IGNATIEVA, D. HAASE, D. DUSHKOVA & A. HAASE, *Lawns in Cities: From a Globalised Urban Green Space Phenomenon to Sustainable Nature-Based Solutions*, in *Land*, 9(3), 2020.
- M. INGRASSIA, *Paesaggi autosufficienti per la città globale – Strategie urbane per città resilienti, intelligenti, autosufficienti nel progetto Roma 2025*, in GAUSA, ANDRIANI, FAGNONI, MED.NET3 RESILI(G)ENCE, Papersdoc, 2017.
- J. KACHLER, R. ISAAC, B. MARTÍN-LÓPEZ, A. BONN, M.R. FELIPE-LUCIA, *Co-production of nature's contributions to people: What evidence is out there?*, in *People and Nature*, 5, 2023.
- A. LAMBERTINI, *UrbanBeauty! Luoghi prossimi e pratiche di resistenza estetica*. Bologna, Compositori Comunicazione, 2013.
- A. LAMBERTINI, *Vicino, lontano. Prossimo*, Editoriale / Editorial 40-41, *Architettura del paesaggio*, Semestrale n. 1-2, 2020.
- M. LANZI, *Public Drosscape. Nuove forme dello spazio pubblico dal riciclo dei telai territoriali*, in *Urbanistica Informazioni*, 257, 2014.
- M. LEIBENATH, J. ALBRECHT, *Ecological networks and spatial planning in Germany*, in *Sciences Eaux & Territoires*, (36bis), 2021, www.set-revue.fr.
- A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, 2010.
- D. MARINO, D. POLI, M. ROVAI, *Montagna, servizi ecosistemici e strumenti di governance in Toscana*, Regione Toscana, 2023.
- MEA, *A Report of the Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-Being*, Washington DC, Island Press, 2005.
- C. MÜHLBERGER DE PREUX, *Urbanizzazione centripeta: la città di domani – densa, verde e conviviale*, in *Ambiente*, 4, 2017.
- A. OPPIO *et al.*, *Valutare i benefici dei servizi ecosistemici urbani: una proposta metodologica*, in *LaborEst* n. 26/2023.

- C. PAGANO, *Reti di aree verdi, reti ecologiche e riqualificazione urbana*, in FONTI L., *Parchi, reti ecologiche e riqualificazione urbana*, Firenze, Alinea editrice, 2006.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Linee guida per la resilienza negli interventi di rigenerazione urbana LIBERARE IL SUOLO 2 – 20 casi studio per la resilienza urbana: progetti e processi di adattamento negli interventi di rigenerazione*, 2020, <https://www.sos4life.it>.
- L. VERONESE, *Park am Gleisdreieck integrare la natura evolutiva nella dimensione urbana*, in A. LAMBERTINI, *Urban Beauty! Luoghi prossimi e pratiche di resistenza estetica*, Bologna, Editrice Compositori, 2013.

SPAZI APERTI E NUOVE SCRITTURE DELLO SPAZIO CONDIVISO

Mariavaleria Mininni

SOMMARIO: 1. Lo spazio pubblico come spazio dello “stare in pubblico”. – 2. Crisi della cittadinanza e dissoluzione dei valori dalla storica a quella contemporanea. – 3. Periurbanità. – 4. Lo spazio comune è lo spazio pubblico. – 5. Spunti per riflettere.

1. Lo spazio pubblico come spazio dello “stare in pubblico”

Lo spazio è, secondo una visione etnografica, il modo obbligatorio di ogni umano comportamento, quello secondo il quale l'uomo è costretto a progettare tutti i sistemi di segni che costruisce e che a loro volta lo costruiscono come scrittura della città.

L'urbanistica è debitrice molto delle teorie della antropogeografia per la lettura e la definizione dello spazio pubblico dove la componente segnica e quella delle pratiche è fondamento cruciale per l'interpretazione che dalla sfera cognitiva passa a quella progettuale.

Dice Sennet¹ che spazi monotoni creano individui passivi e che individui passivi producono spazi monotoni. Lo spazio prodotto dall'urbanistica razionale ha privato lo spazio pubblico del carattere di scena pubblica che caratterizza lo spettacolo della socialità urbana, dove il gioco del reciproco agire e del vedere gli altri avviene sempre più tra simili.

Sempre Sennet ci ha detto che la città è il luogo privilegiato dell'incontro tra estranei e lo spazio pubblico è tale se favorisce i luoghi dell'interazione. Lo spazio pubblico è anche il modo per leggere il tempo come bene pubblico, oltre la tirannia della precisione e dell'efficienza.

Di un certo interesse ci sembra provare a fare una ricostruzione genealogica del tema dello spazio aperto provando a sondare come la disciplina urbanistica lo ha messo a fuoco, come lo ha interpretato al fine di trovare strategie per una sua nuova configurazione nei significati

¹ R. SENNET, *Il declino dell'uomo pubblico*, Milano, 1982, 34-47.

dei territori della città contemporanea. Potrebbe essere utile partire dalle definizioni chiarificatrici che ci ha fornito Patrizia Gabellini in un manuale di tecniche dell'urbanistica² che ha rappresentato un caposaldo nella definizione delle teorie, delle tecniche e dei materiali del progetto urbanistico. Si tratta, in particolare di un manuale che recepisce le riflessioni nate intorno alla nuova stagione dei piani di c.d. terza generazione, avviata verso gli anni Novanta, laddove, furono sperimentati nuovi modi di concepire la forma urbana in diverse città italiane, da parte di alcuni autori che da questa esperienza hanno costruito una pratica riflessiva di grande interesse per la disciplina.

Lo spazio pubblico può considerare una costante del Piano urbanistico moderno che si costituisce nel secolo scorso come progetto organico del sistema di spazi destinati ad accogliere le attività erogatrici di servizi della città borghese. All'interno di un complesso processo di definizione dello *stare in pubblico* della cultura borghese e diventato sistema formalizzato nella città ottocentesca, si definiscono sia edifici di uso pubblico come le borse di commercio, i mercati, i grandi magazzini, i musei, i teatri, i caffè, sia infrastrutture come la viabilità, le canalizzazioni idrauliche, gli spazi verdi, che realizzano un insieme di sistemi tra loro solidali definendo un nuovo modo di essere nella società occidentale. Lo spazio pubblico quindi assume diverse condizioni, quella di essere spazio aperto o spazio chiuso, a sua volta di essere configurato dentro la dimensione pubblica o privata, di essere costruito al chiuso oppure all'aperto e, rispetto a queste condizioni, di essere uno spazio minerale pavimentato oppure uno spazio verde. Dunque, non una categoria data univocamente ma diverse maniere di configurare la dimensione dello stare in città quando si esce dall'intimità della propria casa.

I termini spazio pubblico, spazio collettivo, spazio aperto, centralità, luoghi centrali, centro, core, sono termini che benché non sinonimi vengono spesso usati in maniera interscambiabile e spesso confusi tra di loro. Essi vogliono indicare eminentemente le maniere dello stare in pubblico e i modi in cui questo spazio condiziona le pratiche e le interazioni sociali a partire da come sono configurati. Etimologicamente, ma anche rispetto all'uso che se ne è dato nel linguaggio convenzionale, questi termini si dispongono lungo l'asse della specificazione che va

² P. GABELLINI, *Tecniche urbanistiche*, Roma, 2001, 245-278.

dal generale al particolare: lo spazio collettivo è comprensivo di quello pubblico che a sua volta include spazi aperti e centralità. Tali definizioni sono soprattutto i contesti di riferimento che ne hanno dato densità semantica, espressivi di differenti punti di vista che rinviano ad altrettante posizioni culturali e che per questo non si escludono tra di loro.

Spazio pubblico richiama l'immagine consueta che viene evocata nella figurazione della città del XIX secolo, mentre, quando si dice *spazio collettivo* l'immagine diventa piuttosto quella della città greca o medievale. Successivamente con la separazione dei regimi proprietari di pubblico e privato e nel processo di separazione e specializzazione funzionale ad essa associato, si è inibita la spontanea identificazione dell'abitante nello spazio, ossia quello stato di libera elezione che genera il senso del "luogo".

Spazio pubblico e spazio collettivo sono termini che richiamano rispettivamente una visione monumentale e una visione domestica della città. A concorrere a queste definizioni partecipa il regime di proprietà dei suoli della città ottocentesca costruita nella dimensione binaria per la quale lo spazio collettivo coincideva con quello pubblico che contemporaneamente perdeva una serie di prerogative soprattutto di carattere funzionale della strada, l'attività di artigianato, alcune professioni e servizi assorbite nello spazio privato, qualificandosi in modo nuovo come sistema di infrastrutture e attrezzature in gran parte inedite. Lo spazio pubblico nel processo di specializzazione funzionale ad essa associato ha inibito la spontanea identificazione dell'abitante con lo spazio ossia quello stato di libere elezioni che genera il luogo.

2. *Crisi della cittadinanza e dissoluzione dei valori dalla storica a quella contemporanea*

Può risultare utile per comprendere il significato di spazio aperto rileggere le ragioni della crisi della città contemporanea assumendo lo sfondo della interpretazione del passato, dove la configurazione dello spazio rendeva leggibile i significati che assumevano tanto le forme di potere quanto gli usi e le abitudini degli abitanti, dando forma nello spazio alle relazioni di cittadinanza che la cultura urbana elaborava.

Con la parola *espacements* Françoise Choay³ vuole porre l'attenzione sui modi in cui la trasformazione spaziale ha nel corso del tempo modificato gli epistemi dei valori della spazialità urbana, indicando allo stesso tempo i valori storico-geografici di cui ogni spazio è portatore e allo stesso tempo l'esperienza di abitabilità che tale spazio consente di vivere. Beninteso, si è consapevoli che la virtualità della cultura contemporanea ci sta disabituando al valore dei luoghi, liberandoci dagli antichi condizionamenti spazio-temporali. Altrettanto consapevoli si è del fatto di non riuscire più a rinunciare alla libertà della rete che ci permette di stare ovunque e nello stesso momento, in un altrove, connettendoci con il resto del mondo. Quello che sta dissolvendosi in questa disponibilità illimitata, è lo *spazio di contatto* che va scomparendo per disaffezione o abbandono della pratica, oppure viene congelato e museificato nei processi di patrimonializzazione che lo ascrivono alla sospensione della storia.

Le diverse epoche storiche hanno molto conformato la cultura dello stare in pubblico: nella città medievale il terreno è occupato secondo il modo della contiguità e della prossimità, una trama serrata fatta di strade anguste, di edifici pubblici fiancheggiati da costruzioni senza che si manifesti alcuna preoccupazione di isolarli o di valorizzarli. Le case assediano la cattedrale e il campo di visione è sempre limitato in questo tessuto compresso estremamente differenziato, sia che si tratti degli elementi pieni dei fabbricati o che di vuoti come strade e piazze. Nel tessuto urbano medievale non si trova nessuno spazio verde in senso odierno ma soltanto giardini utilitari, orti, frutteti, e persino pascoli.

Lo *spazio di contatto* è quello delle relazioni che ogni luogo instaurava con gli abitanti e costruttori del loro ambiente fisico e umano, prodotto soprattutto nel medioevo. L'approccio antropologico alla costruzione dello spazio di contatto come valore inscritto nel nostro codice genetico, vuole significare che questa competenza ci appartiene per accogliere e far esprimere i nostri corpi come relazione tra noi e l'ambiente, come scena dell'incontro con gli altri e come stratificazione di questi rapporti con la storia dando radici alla loro memoria e fornendo fondamento materiale alle istituzioni. Strutture economiche, sociali ed epistemologiche sono scritte sul suolo urbano e l'informazione che

³ F. CHOAY, *Figure di spazi urbani nel tempo*, 2003, 42.52.

esso nasconde è decifrabile non solo dall'occhio umano ma attraverso tutti i sensi, in particolare camminando ed addentrandosi nel corpo e nello spirito di una città.

Se lo spazio è il modo obbligato di ogni umano comportamento, quello secondo il quale ogni uomo è costretto a progettare tutti i segni che costruisce e che a sua volta lo costruiscono, prendiamo questo spunto per parlare del ruolo spaziale urbano medioevale che ancora molto ha da dirci sulle relazioni interferenza tra spazio e pratiche urbane. Il mondo medioevale è quello delle porte che bucano le mura della città, le strade che si inerpicano e giungono al compimento davanti alla grande mole della cattedrale che si esalta soprattutto nelle città di altura. Le piazze della cattedrale o del mercato delle erbe alimentano le relazioni di prossimità e contiguità: la trama serrata delle strade e delle case accostate che assediano ogni slargo, improvvisamente diluisce e si apre dai diversi scorci che consentono la visione angolata della grande mole che si staglia dinanzi agli occhi. Questo tessuto compresso è estremamente differenziato, nonostante le case o le strade e le piazze, ovvero, i pieni e i vuoti, sono vissute e abitate allo stesso modo, sia che ci si trovi davanti al palazzo del governo che davanti alla cattedrale o alla piazza del mercato. L'intimità dell'associazione case-città-casa nel medioevo è tale da costruire una sola massa urbana, un segno che dalla casa passa al paesaggio circostante senza gerarchie, l'ultima corona di case sul bordo collinare confina.

Sempre Françoise Choay⁴ ci dice che la pratica quotidiana di questo spazio informa la società assicurandone l'integrazione tra strutture economiche, sociali, epistemologiche. Tutte queste funzioni sono iscritte nel suolo urbano e l'informazione che esso nasconde è decifrabile non solo dall'occhio ma attraverso tutti i sensi, in particolare la *cinestesia* ovvero l'arte del camminare. Ciò che si sottolinea è che lo spazio urbano serve per l'informazione prestandosi al contatto umano, al rapporto da bocca a orecchie che fino alla diffusione della stampa sarà il mezzo per eccellenza dell'informazione prossima e lontana. In altri termini la città del Medioevo offre uno "spazio di contatto" che contemporaneamente informa e forma immediatamente sé stesso e immediatamente fa coincidere in questo strumento le condizioni della circolazione e dell'informazione.

⁴ F. CHOAY, *op. cit.*, 56-67.

La dimensione dilatata e rettilinea è quello che separa di più lo spazio classico rinascimentale da quello medioevale. Le piazze non sono più slarghi ma rientrano nel programma urbano che stabilisce il centro commerciale, quello religioso e quello amministrativo, attribuendo a ognuno una propria spazialità e magnificenza. Le strade hanno assialità profonde che favoriscono la prospettiva che abbraccia con lo sguardo la città da parte a parte. Lo spazio perde le sue qualità magiche, il suo carattere empirico, aneddotico e contingente per farsi ordine astratto, quadro intellettuale messo a punto dalla scoperta della prospettiva. Le facciate prendono l'uniformità della quinta urbana contro la singolarità delle case medioevali come specchio della ricchezza e della cultura dei proprietari. Ma alla impassibilità degli esterni, corrisponde la ricchezza dell'interiorità, che sta a significare lo spostamento delle relazioni dalla strada al cortile, dal pubblico al privato. La rivoluzione industriale e la grande concentrazione demografica nella città ha provocato un grande cambiamento nello spazio urbano, soprattutto dell'estensione del perimetro urbano. Per far muovere persone e merci la circolazione deve assumere piena autonomia, aprendo varchi e arterie tagliando le trame fitte dei tessuti medioevali, rovesciando i significati dei precedenti materiali urbani, le piazze diventano grandi parcheggi mentre i nuovi eventi della città, il passeggio, le soste ai caffè, lo spettacolo dei negozi, esaltano la città come festa del divertimento e dei consumi. Lo spazio di circolazione è talmente estraneo alla chiusura che isola gli edifici principali per girarci intorno, libera di case adiacenti alle chiese e trasforma le cattedrali in punti nodali e momenti di sosta nella frenetica vita che gli scorre attorno. Lo spazio urbano perde la sua carica semantica e la sua vocazione informativa perché è sottoposto alla inerzia della rigidità dei suoi segni, della resistenza al cambiamento dei suoi materiali mentre le nuove funzioni cercano elementi più malleabili per aggiornare le scritture dello spazio. Lo spazio urbano diventa inadeguato per tradurre le tendenze delle strutture dell'economia, del sapere, del diritto, delle ideologie. Il ruolo dell'informazione è assicurato da sistemi leggeri e astratti e lo spazio urbano diventa inadeguato a trasmetterlo. La potenza che consentiva allo spazio medioevale di formare e informare era data dalla permanenza delle istituzioni che permetteva alle forme urbane di costruirsi e consolidarsi nel lungo periodo senza mettersi in discussione. L'individualismo e i sistemi tecnologici della comunicazione tolgono

alla città la prerogativa di informare e la città, a sua volta, finisce per fomentare l'isolamento, la netta ripartizione tra pubblico e privato. La famiglia, ormai unità di base della società, finisce per privilegiare allo spazio collettivo quello domestico, mentre il lavoro, l'abitare e lo svago si dissociano, anticipando la divisione e l'allontanamento delle funzioni della città sanciti dai principi della Carta d'Atene e del funzionalismo. Frantumazione e discontinuità saranno le nuove poetiche della città del Movimento Moderno, consacrando la discontinuità come dissoluzione della contiguità del costruito. Anche la circolazione rientrerà tra una delle cinque principali funzioni urbane separandosi dall'abitare, e la strada cesserà di essere contro-forma dell'isolato scomparendo senza la contropartita di nuovi legami funzionali.

3. *Periurbanità*

Il concetto di periurbanità ci sembra pertinente a cercare delle strade dell'urbanistica capaci di ricollocare il concetto di spazio aperto in una geografia critica più capace di comprendere i territori della città contemporanea per come si sono venuti a configurare in molte realtà italiane ed europee⁵.

Il periurbano può essere inteso come esito dei nuovi scenari di sviluppo nati nella ristrutturazione geografica, della globalizzazione e delle rilocalizzazioni, fattori che hanno ridisegnato una nuova gerarchia tra territori, centri e periferie dettate dalla maggiore flessibilità e da maggiori ri-significazioni dello spazio.

Un paesaggio prodotto e alimentato anche dalle leggi del mercato dell'offerta e della domanda, dalla disponibilità sempre aperta di suoli edificabili per la creazione di consenso politico, dall'opportunità di ricavo di oneri di urbanizzazione e di impresa per le nuove edificazioni, che in tempi di crisi sono la maniera più facile di fare cassa per i comuni, e da una scarsa capacità delle imprese edili di rinnovarsi.

Il periurbano è anche per la gran parte prodotto dall'urbanistica. Un paesaggio preterintenzionale che aiuta a guardare allo sfondo dentro al quale, più che in altri luoghi, è messo a dura prova il progetto

⁵ M. MININNI, *Approssimazioni alla città. Urbano rurale ecologie*, 2013, Roma, 28-34.

della città moderna che non ha riguardato solo la trasformazione della città e non ha investito solo la società urbana.

Un progetto che ha voluto assumersi troppi compiti, spesso contraddittori rispetto a quelli specifici, caricandosi di troppe aspettative e attese⁶. Scambi di senso opposto a quello invocato, pensato perché l'azione urbanistica fosse capace di farsi portatrice dei valori di un'intera società assicurandole benessere e contrastando il malessere, e che si è risolto invece in sovradimensionamenti, un mare di case e capannoni, troppe strade, un territorio sul quale gravano ancora tante attese da esaurire. Un territorio sul quale, più che in altri, si leggono gli esiti del paradigma del dividere e separare con il quale l'urbanistica moderna nel presupposto della funzionalità ha allontanato cose, usi e persone dissolvendo le stratificazioni di cui il territorio era costruito in una visione tutta al presente.

Un territorio sul quale, più che in altri, si leggono gli esiti del paradigma del dividere e separare con il quale l'urbanistica moderna nel presupposto della funzionalità ha allontanato cose, usi e persone dissolvendo le stratificazioni di cui il territorio era costruito in una visione tutta al presente.

Prodotto per una gran parte dai piani dell'urbanistica delle precedenti generazioni, e dai sovradimensionamenti non corrispondenti a un reale bisogno, il periurbano prende forma, nei tanti lacerti di territori, dai differenti gradi di incompletezza di maglie e comparti, dall'uso agricolo di quello che sarebbe dovuto diventare uno spazio pubblico di una periferia pubblica. Una campagna degradata senza agricoltura perché era stata attribuita alla città. Alimentata dalle numerose varianti e deroghe che hanno inficiato la coerenza spaziale anche di virtuosi *town designer* che in un passato non troppo lontano avevano saputo disegnare alcuni piani di città, la produzione di periurbanità incombe ancora nei potenziali pregressi di nuove case, altre fabbriche e altre strade, senza nessuna necessità né giustificazione.

Il progetto urbanistico che non è chiamato a giustificare se stesso con i propri risultati mostra qui più che altrove una mancanza di controllo del passaggio dalla scala urbana a quella geografica, questione che invece, in altri momenti della sua storia, aveva saputo prefigurare

⁶ M. TAFURI, *Trasformazioni e nuove esperienze nel piano*, in *Storia dell'architettura italiana (1944-1985)*, a cura di M. TAFURI, Torino, 1982; B. SECCHI, *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Torino, 1984.

scegliendo le poetiche per espandere le città, diventate improvvisamente grandissime e popolatissime all'inizio del Novecento: dai sobborghi – giardino alle città satelliti, elaborando teorie e forme adatte a contenere le aspirazioni di una storia della città che si confrontava anche con quella del suo territorio⁷.

Il periurbano è uno spazio a posteriori, costruito per dare sostegno alle mutate condizioni del rapporto tra individuo e società, che fa emergere il contrasto tra la scala delle scelte dei decisori reali in materia di uso del suolo, i giochi tra amministrazioni locali, potere politico e imprenditori privati, che incidono soprattutto alla scala locale e sul regime delle valorizzazioni immobiliari, e la scala delle ragioni della produzione di un territorio pensato a perdita d'occhio, ormai addomesticato.

Il periurbano prova a mettere insieme gli ultimi strati della città e quelli agricoli di prossimità, ri-articola spessori e densità dei lasciti del moderno, soprattutto quelli delle periferie più dure, mai risolte, quelli delle urban-rural fringes, delle aree agricole residuali dove le popolazioni invecchiano e non si rigenerano, ma anche dove l'agricoltura e gli agricoltori stanno vivendo un profondo cambiamento sociale, culturale ed economico. Il periurbano prende in conto quello spazio in cui si evidenziano le diverse intenzionalità nell'occupazione del suolo, l'agricoltura, le foreste insieme ai giardini delle abitazioni dei residenti o dei villeggianti, spazi abbandonati o troppo curati. Una cospicua parte di questi suoli li produce la città, standard pregressi che esprimono con gli stessi materiali agricoli, coltivati o abbandonati, l'interferenza tra processi urbani e rurali: gli spazi pubblici delle zone periferiche mai realizzati, una previsione di espansione, attrezzature che tardano a realizzarsi. Oppure provengono dal *consumption countryside*, consumo della ruralità e mercificazione dei suoi prodotti. Parole come abitare, periferia, marginalità popolano il tema del periurbano. Parlare di periurbano vuol dire provare a guardare problematicamente alla questione del consumo di suolo per inquadrarla come tutela e sviluppo di una risorsa e di un bene comune per la città, e per l'agricoltura al contempo. La congettura sul periurbano assegna all'agricoltura e agli agricoltori un ruolo costitutivo. Si affida alla specifica materialità e oggettività dello spazio agricolo perché aiuti le aspirazioni e le evocazioni a precipitare

⁷ B. GRAVAGNOLO, *La progettazione urbana in Europa. 1750-1960*, Roma-Bari, 1991.

in forme e materiali che si vestono di valori e di significati che solo così si danno alla nostra interpretazione.

Dentro questa angolazione, il periurbano può diventare un laboratorio formidabile di idee e progetti, oltre la suburbanità, perché il periurbano non è difettivo di urbanità. In esso spazi e valori possono essere messi a fuoco rendendoli più riconoscibili, agriurbanità e *besoin de campagne* come desiderio di una natura fuori porta, più vera di quella che ha potuto offrire fino ad ora il parco urbano.

4. *Lo spazio comune è lo spazio pubblico*

Lo spazio comune è un tipo di spazio pubblico? Lo spazio aperto è spesso la parte meno riuscita della città, la più insignificante nel senso che non ha chiari significati da espungere. Ma lo spazio aperto è il materiale urbano che, più di ogni altro, è in grado di dare forma alla città contemporanea, come si sostiene da tempo nel dibattito disciplinare e come si cerca di recuperare nelle agende politiche urbane che parlano di rigenerazione urbana. Lo scopo di questa riflessione mira a sollevare una visione critica del progetto dello spazio aperto a partire da una nuova angolazione che è quella di spazio comune, ovvero quel genere di spazio dove le condizioni in cui si abita o 'lo si usa', sono cruciali per pensarlo. Il significato di spazio comune, per come lo assumiamo, sta a indicare un dispositivo topografico il cui significato non è preesistente ma ad esso viene attribuito dall'uso che se ne fa, ogni qualvolta se ne fa uso⁸. Un discorso sullo spazio che chiama in causa l'orientamento delle pratiche intendendole come quella molteplicità di usi che impegna la gente, considerandola nella sua accezione più estesa. Per 'gente', infatti, facendo nostre le posizioni di Crosta, si vogliono intendere coloro che non necessariamente siedono ai tavoli decisionali ma prendono parte e si fanno attori, sollecitati da processi nei quali hanno modo di agire e di posizionarsi. Gente che fa cose e costruisce pratiche rinvenienti dalle interazioni spesso non intenzionali dell'*everyday-maker* la cui posizione meno continuativa, improvvisata e opportunistica, piuttosto che quella più rigida del *decision-maker*, sembra rappresenti meglio il carattere

⁸ P. CROSTA, *Pratiche. Il territorio è l'uso che se ne fa*, Milano, 2010, 23-27.

quotidiano, ma non per questo minore, delle pratiche⁹. Da questa affermazione è consentito guardare con curiosità, ma anche con intento cognitivo, alle pratiche degli abitanti per il loro modo di muoversi nello spazio, organizzandole e riordinandole in immagini e discorsi. Lo spazio pubblico, dice ancora Crosta, indica gli spazi terzi (né del lavoro, né della residenza) dell'interazione sociale urbana. Essi, quindi, non sono appropriabili privatisticamente da chi li usa, nel senso che l'uso di qualcuno non impedisce l'uso di altri, per cui l'effetto di esclusione si dà o non si dà rispetto al modo di utilizzarli, sia quello di appropriazione volontaria privatistica che esclude alcuni, sia quella non intenzionale come ricaduta di regole non gradite a tutti. A questo punto è possibile provare a precisare la nozione di pubblico e spazio pubblico a cui si fa riferimento, intendendolo come luogo dove gente diversa fa le stesse cose, mentre nello spazio pubblico gente diversa fa cose diverse e dalla compresenza apprende la diversità, accettandone eventualmente il senso di limitazione, reciprocamente scambiato, nell'interazione d'uso. Dunque, se gli spazi pubblici non esistono per decreto, ma sono un costruito sociale, derivando dall'uso che se ne fa, non preesistono all'interazione sociale. Essi sono spazi il cui carattere pubblico è problematico, perché prodotto da una scelta, e quindi, esistono come tensione progettuale di un'interazione che produrrà fenomeni di apprendimento, in cui la diversità viene appresa come valore comune. Lo spazio è pubblico se produce il pubblico. Sia che essi siano fatti spaziali, sia che siano solo pratiche, non necessariamente sopravvivono all'interazione sociale perché possono o non possono essere confermati o negati dalle interazioni successive, passando, per esempio, da una dimensione di incontro a quella di mancanza di un riconoscimento, indifferenza o conflitto.

5. *Spunti per riflettere*

A partire dal libro *Vita e morte delle grandi città*, Jane Jacobs¹⁰ propone la lettura di un nesso interessante fra la concezione e la pianificazione della città da una parte, e i comportamenti sociali dei suoi

⁹ P. CROSTA, *op. cit.*, 29.

¹⁰ J. JACOBS, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, 2009.

abitanti dall'altra. Tale nesso sull'importanza dell'aspetto comunitario, pone insieme il problema urbanistico con quello della sfera politica. Le problematiche della Jacobs, in particolare il vicinato e il controllo spontaneo dei cittadini nelle strade e nei marciapiedi, permettono infatti di riconoscere la possibilità di una «forma limitata ma reale di democrazia diretta, di autogoverno informale» come democrazia partecipativa più vicina ai cittadini, come pratica di cittadinanza attiva, che contrasta l'isolamento fisico e sociale degli abitanti o di parte di essi, permettendo che si manifestino sentimenti di identificazione e quindi di partecipazione. Il rapporto tra le caratteristiche urbane e i comportamenti sociali dei cittadini (funzioni urbane) mostra che la sicurezza urbana, cioè la sicurezza anche nei confronti degli sconosciuti, dipende, almeno in parte, dall'esistenza di una rete di sorveglianza spontanea e, per molti aspetti, inconscia. Alla rete costituita dai negozianti e dai passanti che frequentano la strada lungo tutto l'arco della giornata si aggiunge il ruolo di presidio e di supporto che nella città svolgono alcuni luoghi, come la chiesa, il centro di quartiere, una piazza molto frequentata, capaci di costruire una trama pubblica di spazi come sistema di connessioni e forme di accessibilità, e un sistema di centralità connesse alla rete degli spazi aperti, provando così a riscrivere significati e dando forma ai vuoti presenti nel tessuto urbano.

Lo scopo è quello di costruire una trama di accessibilità degli spazi aperti, tornando a guardare i materiali di uno spazio ancora disponibile a essere ripensato, imprimendovi un nuovo senso e nuovi valori simbolici, riconnettendoli alla trama dello spazio pubblico, dei parchi urbani, ricostruendo reti di solidarietà e di vicinato, come spazio per un'identità antropogeografica dove la trama umana diventa *agency* per alimentare lo spirito di condivisione.

Perché la nostra epoca non ha rielaborato un nuovo spazio di contatto? Non si tratta di voler reificare un reperto, ma di ricercare i modi in cui lo spazio di contatto e lo spazio di connessione del periurbano e quello di agganciamento decontestualizzato delle reti riescano a trovare un terreno di confronto e di complementarità.

RETE DI CENTRALITÀ VERDI COME INFRASTRUTTURA

*Francesco Costanzo, Gaspare Oliva**

SOMMARIO: PARTE A. *Problemi urbani e centralità verdi. Alcune premesse per il progetto di rigenerazione urbana*: 1. Indirizzi teorici per i processi di rigenerazione urbana. – 2. Problemi urbani, necessità, scenari evolutivi. – 3. Strategia (come riorientare le pratiche). – 4. L'Asse Mediano e i territori attraversati: storia, struttura, iconografia. – PARTE B. *L'interconnessione delle centralità verdi nell'area metropolitana settentrionale di Napoli*: 5. Infrastruttura verde come rete di centralità verdi: una strategia territoriale. – 6. Il ruolo della residenza nella costruzione dei bordi delle centralità verdi. – 7. Riscrivere il quartiere Marques de Sao Vicente di Affonso Reidy, un esempio. Architetture residenziali per il Campo A nel comune di Casoria. – 8. *Agorà* in area agricola. Architetture collettive per il Campo A nel comune di Casoria. – 9. Quale forma per il territorio periurbano? Una conclusione provvisoria. – *Bibliografia essenziale*.

PARTE A.

Problemi urbani e centralità verdi. Alcune premesse per il progetto di rigenerazione urbana

1. *Indirizzi teorici per i processi di rigenerazione urbana*

La “natura attrezzata”, operante e indicativa di un ruolo strutturale, portante nella città – e non più “natura come ornamento”, oggetto di contemplazione e con compiti consolatori – nasce nella storia moderna con l'idea del decentramento urbano, come risposta alle necessità di crescita della città europea che avviene con una modalità che non è più concentrica, progressiva ed isotropa, ma orientata, radiale e incentrata sulla costituzione di parti la cui programmatica autonomia formale avviene attraverso gli intervalli dello spazio naturale¹. Nella dimostrazione

* La Parte A è da attribuire a Francesco Costanzo. La parte B è da attribuire a Gaspare Oliva.

¹ Si rinvia al testo dell'autore *Il progetto urbano ed il ruolo dello spazio della natura*,

offerta dai paradigmi della modernità della prima metà del secolo scorso, questi spazi della natura – quando sono formalizzati e partecipati di un “disegno urbano” – rivelano la loro vocazione a divenire i luoghi elettivi per la rappresentazione della dimensione pubblica della città in quelle nuove parti di espansione: *non più piazze di pietra formalmente concluse, non più cattedrali, ma vasti prati su cui collocare le nuove architetture civili.*

L'idea della connessione di questi spazi, ossia della costituzione di una “infrastruttura” che li tenga in relazione, è dunque ancorata indissolubilmente al tema della costruzione urbana, del disegno della città. È infatti attraverso tale disegno che la città, riconoscendosi in quei luoghi elettivi prevalentemente naturali, prova a farli divenire “sistema”, ambendo ad identificare la propria connotazione pubblica di *civitas* non solo con quegli stessi luoghi puntuali, per quanto rilevanti, ma con l'idea della loro connessione. In questa “infrastruttura” – che attraversa finitezze, forme, consistenze, tempi differenti, che rivela la ricchezza delle relazioni tra architetture, città, territori, geografie – si manifesta il conflitto tra scale. Ci riferiamo a quell'interscalarità che è qualità della città e che il progetto prova a simulare nel principio di generazione formale, di composizione, dei luoghi urbani che conforma.

L'attualizzare le teorie europee che hanno provato a regolare il tema della “continuità verde”, a partire da quelle applicate nello *Stadtebau*² del 1919 di Paul Wolf per gli schemi di “città con nuclei satelliti”, significa adeguarne il contesto di riferimento non più all'illimitato naturale – che è il campo di azione di quelle teorie – ma a quella frammentarietà dello spazio che è il lascito della città contemporanea nel conseguire *realmente* la sua nuova dimensione. Una realtà che in Italia si presenta con le più forti criticità per l'assenza di plausibili ordini urbani ed organici programmi di sviluppo, dove le soluzioni appaiono quanto mai urgenti vista la riduzione dello spazio aperto ancora in atto.

Il quadro di partenza per questa rielaborazione non può che essere definito dal modo con cui è avvenuta la formazione destrutturata del periurbano, ambito a-formale che tende a superare le aree della periferia tradizionale, in cui si è irreversibilmente eliso l'equilibrio tra le parti

pubblicato nel volume generale della Ricerca PRIN *Reloading city: un nuovo approccio sistemico alla rigenerazione della città e del territorio.*

² P. WOLF, *Stadtebau: das Formproblem der Stadt in Vergangenheit und Zukunft*, Leipzig, 1919.

(residenziali, produttive) e lo spazio della natura, ledendo così il principio storico di riconoscibilità formale della città stessa dovuto proprio al criterio di separazione che lo spazio aperto garantiva.

In riferimento al caso dell'area metropolitana settentrionale di Napoli, analizzando gli esiti di questa formazione urbana che sono estensibili ad una condizione più generale della città contemporanea, si rinviene una costituzione alquanto variegata dove lo spazio aperto di natura – ossia l'oggetto che ha la vocazione a divenire “verde urbano” – assume un carattere residuale o risulta inglobato all'interno di una concatenazione tra spazi aperti e costruiti che ne detta le inedite condizioni di “enclave”, di spazio circoscritto.

La modificazione costitutiva dello spazio aperto in entità formalmente conclusa, da tempo analizzata e codificata in quanto condizione patologica della città contemporanea³, è divenuto il contesto ricorrente di applicazione per i progetti trasformativi a partire dagli anni '90 del secolo scorso. Pensiamo infatti a quegli ambiti residuali – privi cioè di un'intenzionalità formativa/istitutiva – che la città iniziava a presentare nelle sue evidenti patologie a seguito del processo formativo dell'abitazione diffusiva e dei *compound* produttivi (trasferiti, per necessità anche logistiche, in luoghi più esterni di nuova edificazione). Va riconosciuto che in quegli anni il diffuso fenomeno della dismissione o dell'abbandono⁴ ha reso disponibili aree storicamente tematizzate e definite che, per quanto più centrali, hanno offerto la possibilità operativa di una prima riflessione sulla rigenerazione dello spazio urbano come entità dimensionalmente vasta e rarefatta. È su questo importante campo di sperimentazione che si è costituita, di fatto, una prima rivisitazione disciplinare su quel *corpus* di strumenti, metodi, tecniche, metriche che si sarebbe applicato a quelle condizioni inedite che presentavano i luoghi oltre le cinture periferiche e pianificate, quei «territori privi di modello»⁵. Presentando maggiori possibilità sperimentali, con uno sguardo

³ Cfr. J. GARREAU, *Cities on the Edge*, in *Architecture*, 1991; D.G. SHANE, “Enclaves” e *recinti*, in *Casabella* 1993, n. 597/598, 58-63.

⁴ Un interessante report di temi e casi della fine del Novecento è costituito dal numero monografico *Rassegna* 1990 n. 42, dedicato a *I territori abbandonati*.

⁵ M. DE SOLA MORALES, *Territori privi di modello*, 254-257, in A. MONESTIROLI (a cura di), *Il centro altrove. Periferie e nuove centralità nelle aree metropolitane*, Milano, 1995.

ora rivolto principalmente alla relazione con il territorio, le ricerche urbane si sono poi lentamente precisate in forme più specifiche, inizialmente tassonomiche⁶, dove le strumentazioni analitiche e progettuali dovevano operare all'interno di *un quadro di elevata problematicità in termini urbani, che si rifletteva e si riflette tutt'oggi in profondi disagi sociali: profondi salti scalari e materici; crasi di quei rapporti tipo-morfologici che apparivano qui del tutto diversi rispetto a quelli affrontanti non solo nella città compatta ma anche nella sua propagazione periferica; infine la tragica rappresentazione che questi ambiti offrivano dell'assoluta ineffettualità del pensiero moderno sulla "Città verde" proprio laddove avrebbe potuto e dovuto attuarsi, com'era del resto realmente avvenuto nei contesti nord-europei.*

L'orientamento d'indagine generale diventa – come dimostrano le ricerche⁷ “Periferie” (Ricerca MURST) e “Il Centro Altrove” (promossa dalla Triennale di Milano) – un ambito tematico disciplinare di progettazione architettonica sulla rarefazione delle spazialità contemporanee. *L'apporto fondamentale di questo filone di ricerche è il considerare gli spazi aperti ma conclusi – “vuoti urbani” nelle varie declinazioni da spazio naturale a brownfield – non come generica risorsa naturale ma come potenziale centralità urbana fatta di natura, “centralità verdi” intese come luoghi collettivi pensati per lo sviluppo della vita civile. Luoghi collettivi che individuano i momenti apicali – i nuovi “monumenti” – con cui la città pubblica, come disegno politico e culturale, trova finalmente attuazione.*

Sullo sfondo di queste premesse che affermano il *vuoto urbano come centralità*, si è precisata una teorizzazione sulla città metropolitana che converge dunque sulla qualità di luoghi dominati dall'aperto i modi con cui essi diventano parti urbane finite e riconoscibili nei contesti tendenzialmente privi della dimensione pubblica. Sulla base delle ipotesi più avanzate del Novecento ed in particolare quelle di Ludwig Hilberseimer⁸ che le portano a sintesi, fondate sul rapporto tra parti urbane finite, città e geografia, in Italia si definiscono formulazioni

⁶ Si veda: S. BOERI, A. LANZANI, E. MARINI, *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Milano, 1993; AA.VV., *La città eccentrica*, Roma, 1999.

⁷ AA.VV., *Periferie, resoconti e progetti della ricerca MURST*, Napoli, 1995; A. MONESTROLI (a cura di), *Il centro altrove*, cit.

⁸ Si rinvia anche qui al testo dell'autore *Il progetto urbano ed il ruolo dello spazio della natura*, pubblicato nel volume generale della Ricerca PRIN.

teoriche⁹ di “scala intermedia” – “isole urbane”, le “zolle”, i “campi” – codificate nel periodo 1995-2010 che hanno in comune una interpretazione di queste centralità come luoghi della discontinuità¹⁰, dove le architetture corrispondenti alle attrezzature urbane sono autonome, formalmente identificate e separate. La loro relazione – una relazione che costituisce la forma primaria di questi spazi – si rivela attraverso lo spazio aperto naturale che ha qui il compito di esaltare e connotare le distanze della separazione facendo così interagire le diverse scale dell’architettura e dello spazio urbano. E questo spazio, podio in cui si mette in scena la qualità della separatezza, come nei paradigmi urbani storici più avanzati (Campo dei Miracoli di Pisa), costituisce di fatto il carattere essenziale del luogo.

2. *Problemi urbani, necessità, scenari evolutivi*

Nel quadro analitico assumiamo come ambito di riferimento le aree urbane a medio-bassa densità presenti oltre la “cintura pianificata” (individuata convenzionalmente, ma ormai in forma desueta, come “periferia”), le cui criticità appaiono con grande impatto ed evidenza quando riferite alla città metropolitana. Oggi questi ambiti costituiscono, di fatto, il campo di applicazione prioritario dei progetti di rigenerazione urbana che dovrebbero mirare a risolvere quel deficit di “verde urbano”, e quindi di servizi e attrezzature pubblico-collettive, che rappresenta l’assenza della dimensione di “città pubblica”.

Il caso dell’area metropolitana settentrionale di Napoli¹¹, cui facciamo qui riferimento, presenta una certa emblematicità per i caratteri

⁹ Sulle “isole urbane”, si veda: A. MONESTIROLI, *Temi urbani*, Milano, 1997; sul concetto di “zolla” si veda: S. BISOGNI (a cura di), *Ricerche in architettura. La zolla nella dispersione delle aree metropolitane. Resoconti della ricerca MURST 2000*, Napoli, 2011; sul concetto di “campo collocativo” si rinvia a: F. COSTANZO, *L’architettura del Campo. La composizione architettonica per le nuove centralità territoriali*, Napoli, 2008.

¹⁰ La discontinuità come condizione moderna, che garantisce un distacco tra le parti rivelato attraverso lo spazio aperto, è una questione affrontata in J.L. COHEN, *Per una architettura della discontinuità*, in Casabella 1983 n. 487/488, 52-57.

¹¹ La città metropolitana di Napoli, istituita *de facto* nel 2015, è costituita da 92 comuni che si estendono su una superficie di 1 171 km² con una popolazione complessiva di circa 2.956.000 abitanti (dati settembre 2025). L’area metropolitana settentrionale –

assimilabili alle realtà metropolitane italiane, ma anche, rispetto ai fenomeni più minuti e localizzati, per quelli delle medie città del territorio italiano. In questo contesto l'assunzione di una nuova dimensione urbana è infatti avvenuta – all'interno di una dinamica che si è attuata prevalentemente negli ultimi sessanta anni – con la saldatura di comuni (borghi o piccole città satelliti) un tempo isolati e riconoscibili, che erano adiacenti alle “zone di espansione” fissate negli strumenti urbanistici del secondo Novecento¹².

L'erosione progressiva dello spazio naturale adibito ad uso agricolo – attuata attraverso la formazione diffusiva e a-gerarchica delle aree residenziali (sovente con processi non regolati) e quella più recente della produzione – ha di fatto irreversibilmente messo in crisi quella condizione multipolare che connotava le parti del territorio più prossime alla città. Le dinamiche urbane dei comuni di Melito di Napoli, Mugnano di Napoli, Villaricca, Marano, Giugliano in Campania, presenti nella conurbazione settentrionale di Napoli¹³, hanno prodotto degli effetti rilevanti rispetto alle tematiche assunte da questa ricerca. Questi effetti riguardano la riduzione dello spazio aperto di separazione tra le diverse parti urbane e la conseguente perdita di identificazione urbana ed ambientale con una forte alterazione dei caratteri peculiari del paesaggio a cui ha contribuito quel progressivo annientamento del tessuto minuto di produzione agricola tra le diverse parti urbane. Questa contrazione quantitativa e qualitativa dello spazio aperto naturale ha di fatto rappresentato una grave perdita di patrimonio, se di questo termine ne assumiamo l'accezione più estesa, come insieme di valori culturali, sociali ed economici. Ed è proprio a partire da questa nozione di patrimonio che va qui sottolineato che lo stato dello spazio aperto – che

riferita ad un ambito di circa 25 comuni – è quella maggiormente coinvolta negli ultimi trent'anni dall'espansione demografica e edilizia.

¹² Nel secolo scorso la città di Napoli si dota di un regolamento edilizio nel 1935, di un piano urbanistico nel 1939 che viene sostituito nel 1972 con un nuovo piano regolatore che, aggiornandosi alle normative del D.M. n 1444 del 1968, determina le zone di espansione urbana. Nel 1994 viene approvato il documento “Indirizzi per la pianificazione urbanistica”, con i quali sono state stabilite le linee strategiche per la nuova pianificazione cittadina.

¹³ Si rinvia alla descrizione di questo fenomeno a S. BISOGNI, *La periferia sconosciuta di Napoli*, in AA.VV., *Periferie*, cit., 6-11.

varia nelle diverse declinazioni da “spazio di natura” a “vuoto urbano” – appare come rappresentativo delle condizioni più generali di queste aree urbane.

Considerazioni specifiche riguardano l'effetto delle formazioni mono-funzionali (residenziali e produttive) in questi ambiti. Con la trasformazione da comuni satelliti (formalmente riconoscibili ed autonomi, dotati di dinamiche urbane interne) a parti inglobate della grande città, la grande crescita di questi comuni – con espansioni residenziali legate alla gentrificazione – ha di fatto prodotto una *marginalizzazione dei luoghi dell'abitare*, non tanto rispetto alle aree centrali della grande città quanto rispetto alle dinamiche di queste stesse parti urbane, ancora gravitanti sulle centralità storiche che tali entità possiedono. La ragione di questa “città eccentrica”¹⁴, completamente estranea alla città stessa intesa come “luogo di relazioni”, risiede nel modo con cui la grandezza di questa estensione pulviscolare è stata gestita, ossia con quel processo lottizzatorio progressivo, isotropo e quindi a-formale, espressivo di ciò che André Corboz chiama un “ordine sparso”¹⁵.

Il fenomeno urbano recente ha così comportato che la “città in estensione”¹⁶, ossia lo spazio contemporaneo della città (ossia lo spazio a bassa densità della città contemporanea che si è sviluppata sulle trame agricole), si identificasse essenzialmente con una città privatizzata, riflesso di un’attitudine speculativa molto minuta e quindi incapace di pensare ad una forma urbana. Questo processo non ha avuto alcuna misura e modulazione, rigettando programmaticamente ed opportunisticamente l'idea di un “disegno urbano”, cioè di una struttura formale in cui i sistemi di collegamento, i luoghi pubblici, le polarità civili ne orientassero lo sviluppo e ne dessero qualità urbana.

L'assenza di un “disegno urbano” – che non è un problema disciplinare per quanto attenga prioritariamente la Progettazione Architettónica ed Urbana riguardando la forma della costruzione urbana – riflette chiaramente un problema più generale: *la assoluta deprivazione*

¹⁴ Cfr. AA.VV., *La città eccentrica*, cit.

¹⁵ A. CORBOZ, *Ordine sparso*, Milano, 1998.

¹⁶ Cfr. G. SAMONÀ, *La città in estensione*, conferenza tenuta presso la Facoltà di Architettura di Palermo il 25 maggio 1976.

dello spazio pubblico, inteso come luogo deputato alla rappresentazione e svolgimento della città pubblica¹⁷, e conseguentemente di quelle “attrezzature urbane” che ricadono nelle diverse nozioni di “spazio verde”.

Riflettendo dunque sugli “scenari evolutivi”, non possiamo qui che sottolineare quanto questi termini siano necessari, e lo sono dal punto di vista del recupero del deficit di dotazione di “servizi e attrezzature” per il cittadino ma anche perché la loro articolazione e localizzazione urbana – come centri che, come ricorda Franco Le Cecla, “emanano direzioni”¹⁸ – costituisce l’essenza della città come luogo, consentendo di orientarsi e riconoscere l’ordine della città.

3. *Strategia (come riorientare le pratiche)*

Il contesto teorico che supporta le strategie per i processi di rigenerazione urbana, nell’assumere questi vuoti come centralità urbane potenzialmente capaci di divenire “infrastruttura”, mira a risolvere criticità urbane e sociali (assenza di polarità architettoniche di interesse comune) ed ambientali (carenza di spazi naturali attrezzati). Sulla base di questi obbiettivi, la formulazione del contributo disciplinare della Progettazione Architettonica ed Urbana riguarda la “forma tecnica” che queste centralità assumono come “centralità verdi” e le possibilità e potenzialità della loro interconnessione.

Dimensione del contesto operativo di riferimento

Proprio la questione della relazione dei vuoti, del loro essere “infrastruttura”, fa sì che la «revisione del concetto di verde urbano come standard urbanistico»¹⁹ (DM 1444/1968 e L. 10/2013) possa riferirsi ad

¹⁷ Sul ruolo dello spazio pubblico nella costruzione urbana, ed in particolare della piazza come luogo rappresentativo, si veda: A. RENNA, *Gli spazi liberi nella costruzione della città*, in: *Normativa architettonica e regolamenti edilizi*, Pescara, 1976, 61-81.

¹⁸ «L’orientamento di chi lo abita è un orientamento a partire da uno o più centri che stanno nella località ed emanano direzioni, cioè ordinano, estendendolo, lo spazio circostante», in F. LA CECLA, *Perdersi. L’uomo senza ambiente*, Bari, 2000.

¹⁹ Dal documento “Modello A” di proposta della Ricerca, in riferimento allo “Sviluppo del progetto” con le indicazioni dell’apporto scientifico dell’Unità dell’Università della Campania.

entità di riferimento di dimensione sovracomunale. È infatti proprio a partire da questa condizione scalare che le ipotesi possono provare ad attuare la connessione tra questi vuoti, definendo una infrastruttura “a dimensione conforme” in cui la “continuità del verde” (concetto che amplia la declinazione ambientale sottesa dai “corridoi ecologici”) è un criterio utile per il conseguimento di un vasto spazio metropolitano prevalentemente naturale composto da spazi ed elementi attrezzati.

Le attuali condizioni reali dei contesti analizzati²⁰ – di cui qui si considerano i tratti generalizzabili – consente una duplice espressione della dimensione sovracomunale:

a. nel singolo vuoto urbano, su cui insistono diverse realtà comunali, si rinviene, *de facto*, un intrinseco riconoscimento della dimensione sovracomunale; a questa scala di convergenza intercomunale di interessi si può pensare di interpretare le caratteristiche delle attrezzature urbane in termini di definizione tematica, scalare e di localizzazione;

b. nella costituzione di un sistema verde attrezzato – “infrastruttura verde” – si estende il carattere sovracomunale; pur nella difficoltà di costituzione di una connessione tra diversi vuoti urbani – alcune saldature edilizie mettono in crisi l’idea di una continuità degli spazi verdi – riconosciamo che questa ipotesi, se attuata, contiene la possibilità di elevare il sistema verde, unitamente agli ambiti urbanizzati che ad esso si riferiscono, al rango di *parte della città metropolitana* in quanto proprio il sistema verde, nella sua alterità rispetto al costruito e con la sua dotazione di servizi opportunamente definita, rende questa parte formalmente riconoscibile e funzionalmente autonoma.

Ruolo

La questione del “ruolo” di queste centralità nella dinamica urbana è decisiva. Se il ruolo di queste “centralità verdi” è di identificarsi nei nuovi, necessari capisaldi pubblici per le parti urbane contemporanee oggi marginalizzate, le ragioni dell’attribuzione di questi compiti risiedono nel *valore intrinseco che tali centralità possiedono di rappresenta-*

²⁰ Per la descrizione specifica dell’ambito di riferimento nell’area metropolitana settentrionale di Napoli si rimanda al contributo di G. Oliva, presente nella Parte B di questa trattazione e, in particolare, al paragrafo *L’Asse Mediano e i territori attraversati: storia, struttura, iconografia*.

zione della città pubblica, costituendone infatti i potenziali “punti” su cui si può progettare finalmente un disegno urbano generale dal carattere essenzialmente politico, culturale, civile.

Temi

I tematismi delle centralità – architetture per l'istituzione, per l'istruzione, per la cultura, per lo sport, ecc.²¹ – dipendono delle necessità oggettive in termini funzionali ma anche dall'interpretazione di specifiche vocazioni che insieme hanno la finalità dell'autonomia e dell'auto-sufficienza di questi ambiti urbani. I tematismi si possono combinare e possono convivere costruendo congiuntamente la forma della centralità, una forma rispondente a quell'idea di “spazio verde a funzioni multiple” sottesa nella ricerca e a uno dei suoi obiettivi programmati²² riguardante l'“incremento della molteplicità dei servizi. Le possibilità di conseguimento di questi obiettivi risultano evidentemente moltiplicate dall'ipotesi di interconnessione di queste centralità ossia di una messa a sistema di spazi e funzioni. Di orientamento scientifico a questa ipotesi risulta la specifica impostazione e la proposta progettuale della Ricerca MURST²³ sulle «architetture pubbliche e servizi per lo sviluppo soste-

²¹ I temi architettonici sono quelli riferibili alle architetture pubbliche-collettive: architetture per l'istituzione (municipi), per l'istruzione e la formazione professionale (edifici scolastici e laboratori per le attività formative specialistiche), per la cultura (musei, biblioteche e mediateche, archivi tematici) e per lo spettacolo/diffusione culturale (teatri, sale polifunzionali), per lo sport (palestre, piscine, campi da gioco), per lo spirito (chiese, altri edifici e centri religiosi), per il commercio (mercati e manufatti per lo sviluppo del commercio e della produzione agricola).

²² Dal documento “Modello A” di proposta della Ricerca che pone tra gli obiettivi l'«incremento della molteplicità dei servizi (connessi alla fruizione, alla produzione alimentare, alla regolazione microclimatica e al drenaggio delle acque)».

²³ Nella Ricerca MURST 2000 “Funzione e figura delle architetture pubbliche e servizi per lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: Firenze, Milano, Napoli, Mestre” sono presenti le seguenti Unità: Firenze (Dipartimento di Progettazione dell'Architettura dell'Università di Firenze, resp. sc. prof. G.L. Maffei), Milano (Dipartimento di Progettazione dell'Architettura del Politecnico di Milano, resp. sc. Prof. G. Canella), Napoli (Dipartimento di Progettazione Architettonica ed Ambientale: Teorie e Metodologie operative dell'Università di Napoli Federico II, resp. sc. prof. S. Bisogni, coord. sc. naz.), Mestre (Dipartimento di Progettazione Architettonica dell'Università di Mestre IUAV, resp. sc. prof. F. Purini).

nibile delle aree metropolitane» in cui il progetto ipotizza «edifici pubblici e servizi dotati di precise identità, per segnare la presa di possesso civile del suolo extra-moenia e costituire riferimento per la periferia e per il territorio agricolo e naturale». La sperimentazione formale sui nuclei pubblico-collettivi all'interno degli ambiti di dispersione urbana individua una serie di possibili "sistemi architettonici intermedi" che, basati sulla disposizione libera di manufatti nei grandi spazi contemporanei²⁴, convergono su temi fondamentali (cultura, sport, ...).

A differenza di questo approccio mono-tematico, le "Centralità verdi" possono rappresentare l'incontro di diverse funzioni urbane, articolando così l'identità tematica e formale delle singole centralità. All'interno di esse si può attuare una *interscalarità tematica*, prevedendo una compresenza di "funzioni di prossimità" (rispondenti alle necessità dei comuni gravitanti sulla centralità) – e "funzioni a scala urbana" (rispondenti a istanze ampie dell'intera parte urbana che si riconosce nel sistema-infrastruttura che connette le centralità).

Ai fini delle nostre ipotesi appare dunque utile osservare che, con la selezione di diversi "gruppi" di funzioni urbane caratterizzanti le singole "centralità verdi", *la costruzione di un sistema di centralità variamente identificate nella forma e nei temi tende a costituire una costellazione di differenti nuclei che esauriscono tutta l'ampiezza tematica di un programma urbano e sociale per la città in estensione.*

L'ipotesi generale che qui si propone è influenzata dalla *struttura formale sottesa* dell'entità sovracomunale²⁵. La presenza di questi vuoti, già descritti precedentemente nella loro costituzione formale, rappresenta tre condizioni generali delle aree di margine metropolitane:

- a. come spazi circoscritti, formalmente conclusi;
- b. come spazi parzialmente attraversati da infrastrutture della mobilità di rango medio-elevato;

²⁴ Ricerca MURST 2000 "Funzione e figura..." cit. (dal Programma di Ricerca – Modello A, Parte II "Obiettivi"): «Noi pensiamo quindi ad edifici pubblici, ciascuno dei quali nasce autonomamente e staccato dagli altri, per assecondare al natura del territorio ancora libero».

²⁵ Ci si riferisce agli ambiti oggetto delle applicazioni descritte nella Parte B di questo contributo, riguardanti alcuni comuni dell'area metropolitana di Napoli: Giugliano in Campania, Melito di Napoli, Sant'Antimo, Casandrino, Grumo Nevano, Frattamaggiore, Arzano, Casoria, Cardito e Afragola.

c. come spazi parzialmente occupati da *compound* produttivi-logistici (e, secondariamente, commerciali).

A queste condizioni corrispondono tre constatazioni con implicazioni tecnico-operative.

a. I vuoti urbani presentano oggi dei margini provvisori e non definiti, e dunque sono oggetto di *un'operazione preliminare di consolidamento dei bordi attraverso la sostituzione puntuale all'interno delle propaggini residenziali esistenti. I tessuti urbani ipodensi di grande frammentazione (costituiti da blocchi isolati) sono così sostituiti con un sistema residenziale di media-alta densità*²⁶. Le ipotesi insediative sono varie (composizione di tessuti orizzontali, lamellari e/o torri, sistemi *a redent*, sistemi di ripetizione di blocchi lamellari), mentre il principio generale che informa le soluzioni figurative è costante e riguarda la capacità delle architetture di costruire formalmente gli spazi aperti, che diventano così elementi intermedi tra la condizione esistente pulviscolare e la grande spazialità dei vuoti urbani.

*Le linee strategiche del progetto riguardante la dotazione di servizi ed attrezzature di interesse comune, rappresentativa del tema delle architetture costitutive dei "luoghi collettivi" e della loro reciproca relazione, si basa sulla teorizzazione del "campo collocativo"*²⁷ e quindi sul principio compositivo della collocazione: la disposizione isolata di manufatti definiti. La forma urbana è qui la "forma delle relazioni" tra le singole architetture, emblematica di uno spazio discontinuo che riconosca così il valore dello spazio aperto, prevalentemente naturale, che diviene la base su cui giacciono le architetture pubblico-collettive. Una piazza moderna – "campo" – che riconosce il valore dello spazio e quindi della separazione.

b. Raggiunte rilevanti concentrazioni demografiche a seguito dell'incremento delle aree residenziali unitamente agli effetti della formazione di grandi aree produttive, il decongestionamento del flusso veicolare nelle conurbazioni ha reso necessarie nuove infrastrutture della mobili-

²⁶ Sulla questione del limite del grande spazio di natura risulta emblematico il caso del Lafayette Park di L. Mies e L. Hilbersemeir. Cfr. A. DEL BO, *Lafayette Park, Detroit. Scritti sulla costruzione della città*, Firenze, 2018.

²⁷ Si rinvia a: F. COSTANZO, *L'architettura del campo*, cit., (in particolare: cap. 2 «La Composizione. La collocazione ed il Campo»).

tà di rango medio-elevato che hanno occupato prevalentemente le aree libere (sovente agricole) o i lotti ineditati.

Come dimostra il caso della Strada Statale 162 “Asse Mediano”²⁸ che inspinza una parte rilevante della conurbazione metropolitana settentrionale, le condizioni di rilevato e sospensione su viadotto dell’infrastruttura ha determinato forti criticità (come la cesura di questi spazi) relative alla relazione spazio aperto-infrastruttura. In tal senso, queste problematiche, assunte nel loro carattere generale nella Ricerca PRIN su “Forme insediative e infrastrutture”²⁹, sono state al centro di un’indagine sul progetto di architettura che ha sviluppato un sistematico repertorio di soluzioni tese a definire piccole/medie attrezzature urbane nella logica di compensare il deficit di servizi urbani.

Le linee strategiche del progetto prevedono una particolare attenzione ai luoghi in cui le infrastrutture della mobilità di rango medio-elevato attraversano l’infrastruttura verde, di fatto garantendone l’esistenza per i vincoli di inedificabilità. Rilevanti sono i luoghi in cui esse aderiscono alle aree (con il sistema degli svincoli e rotonde), luoghi in cui di fatto avviene un salto scalare tra un elemento territoriale e quelli locali di carattere urbano. L’inedificabilità di questi suoli rappresenta una significativa potenzialità di questi spazi in cui affermare il principio della naturalità (anche produttiva) e di forme parallele di mobilità verde.

c. Con le dismissioni industriali e le nuove necessità logistiche che hanno segnato la recente storia urbana, il trasferimento di queste attività è avvenuto utilizzando la significativa disponibilità di superficie libera degli spazi aperti offerta dalle aree periurbane. La costruzione di questi insediamenti produttivi (aree PIP o ASI), anche con forti conversioni areali di *brownfield* da destinare alla logistica, hanno così determinato un’occupazione rilevante di questi spazi. I vuoti urbani hanno assunto una specifica condizione in cui nella residualità dello spazio aperto – già sovente compromessa dalle infrastrutture di supporto – si attuano le irrisolte relazioni tra le distanze ormai prossime della dimensione residenziale, espressa dalle propaggini diffusive di minuta scala, e

²⁸ Cfr. il contributo Parte B di G. Oliva, *L’Asse Mediano...*

²⁹ Ricerca PRIN 1999-2001 su “Forme insediative e infrastrutture. Procedure, criteri e metodi per il progetto” (coord. naz. prof. A. Isola). Sullo stesso tema si veda: R. LUCCI, *Luoghi collettivi. Materiali per il progetto*, Roma, 2006.

della dimensione produttiva, dei grandi manufatti industriali o dei *big box* commerciali.

La costruzione dello spazio pubblico riguarda la definizione di questo rapporto. *I tessuti abitativi e i manufatti della produzione (e del commercio e terziario), ora distanziati da un indeterminato spazio aperto segnato dall'interstizialità dei suoi agricoli residui, forniscono delle precise indicazioni progettuali sulle qualità possibili di questi luoghi. In tal senso una delle ipotesi plausibili riguarda la definizione di un luogo (in forma di parco urbano lineare) per la transizione casa/lavoro in cui si ritrovano le funzioni collettive (culturali, di svago, sportive, di commercio minuto, ecc.).*

Infine, un altro punto riguarda il ruolo che può avere la produzione agricola e vivaistica di prossimità che può nuovamente innestarsi nelle dinamiche socioeconomiche locali. La promozione ed il ritorno più strutturato di queste attività, oltre a garantire uso e manutenzione dei suoli, consentirebbe di rafforzare ed arricchire i caratteri naturali dell'ambito dell'"infrastruttura verde" riscoprendo le trame e gli orditi che ne avevano connotato il paesaggio storico. Con il riequilibrio delle diverse forme di natura, la città contemporanea rivelerebbe di sé quella connotazione molteplice caratteristica della contemporaneità derivante dalla compresenza di differenti forme, materie, tempi.

PARTE B.

*L'interconnessione delle centralità verdi nell'area metropolitana settentrionale di Napoli*4. *L'Asse Mediano e i territori attraversati: storia, struttura, iconografia*

La strada extraurbana principale denominata “Strada Statale 162 NC Asse Mediano” attraversa numerosi comuni dell’area metropolitana settentrionale di Napoli. Progettata a partire dai primi anni Ottanta e di fatto non ancora conclusa in tutte le sue parti, essa si sviluppa secondo la direzione est-ovest, con avvio nel comune di Cercola e conclusione presso Lago Patria, nel territorio comunale di Giugliano in Campania³⁰.

Se da un lato il compito di questa infrastruttura era quello di collegare le principali aree produttive della cintura napoletana e metterle in relazione con la rete ferroviaria e l’aeroporto di Capodichino (in particolare il *compound* Alfa Romeo presso Pomigliano d’Arco), l’altro scopo, non meno rilevante, era quello di decongestionare il traffico della “Strada Provinciale 1 Circonvallazione Esterna” e delle arterie storiche di collegamento tra i comuni della provincia settentrionale. Il notevole sviluppo demografico registrato in queste aree tra gli anni Sessanta e Settanta, dovuto da un lato alla emigrazione dal capoluogo e dall’altro allo sviluppo della produzione manifatturiera nell’area³¹, ha coinciso

³⁰ L’andamento della “Strada Statale 162 NC Asse Mediano» è sostanzialmente parallelo alla “Strada Provinciale 1 Circonvallazione Esterna” (la cosiddetta “Strada degli Americani»” di cui si è discusso nei paragrafi precedenti), posta in prossimità di Napoli, e alla “Strada Statale 7bis di Terra di Lavoro” (la cosiddetta “Nola – Villa Literno”), che attraversa invece la Piana Campana più a nord. Proprio dalla sua posizione “mediana” tra le due citate arterie deriva la denominazione di Asse Mediano. Lungo il suo percorso essa intercetta l’Autostrada A1 Roma-Napoli e due raccordi perpendicolari che la connettono rispettivamente alla Circonvallazione Esterna e quindi alla città di Napoli (Strada Provinciale 500 “Asse Perimetrale”), e alla SS 7bis (Strada Statale 265 dei Ponti della Valle).

³¹ Lo sviluppo della produzione manifatturiera nella Campania settentrionale nella seconda metà del secolo scorso è dovuto ai massicci investimenti pubblici, collegati alle attività della Cassa del Mezzogiorno, che hanno attratto numerose aziende già attive in altre aree del Paese. A titolo di esempio, tra le aziende insediate in quegli anni in quest’area ricordiamo l’Olivetti (Pozzuoli, Marcianise), la Rhodiatocce (Casoria) e l’Indesit (Marcianise), oltre alla già citata Alfa Romeo.

con la massiccia diffusione della mobilità su gomma, determinando volumi di traffico non più sostenibili da parte della rete stradale storica che, con sezioni ridotte e difficilmente ampliabili, innervava abitati sempre più estesi e densi. Questi centri urbani, sorti tra il Cinquecento e il Seicento come aggregati rurali in corrispondenza di intersezioni o snodi di antiche strade campestri³², assurti poi al rango di strade intercomunali, cominciavano dunque a crescere con una velocità mai registrata prima, sottraendo significative superfici all'agricoltura. Si cominciava così a determinare una profonda alterazione della struttura insediativa della Piana Campana e del suo paesaggio: fino alla metà del Novecento una costellazione di nuclei urbani isolati e di fattorie di grande dimensione (masserie) si stagliava su una superficie continua sostanzialmente agricola o naturale, mentre alla fine del secolo scorso la configurazione di questo territorio risultava come un insieme di urbanizzazioni contigue e frastagliate, un *continuum* edificato (con diversi livelli di densità edilizia e completezza) che determinava la saldatura di nuclei prossimi e tendeva a ricondurre lo spazio aperto, un tempo entità continua, ad un sistema di figure parzialmente cintate dall'urbanizzazione. Confrontando le carte realizzate dall'Istituto Geografico Militare nel 1957 e nel 1991 riguardanti i comuni a nord di Napoli, la portata di questa crescita urbana e la conseguenziale mutazione topologica del territorio risulta chiaramente riconoscibile.

La realizzazione dell'Asse Mediano è stata un'opera complessa non soltanto dal punto di vista della sua effettiva costruzione, ma soprattutto dal punto di vista del suo tracciamento: l'attraversamento di centri urbani densi, al fine di minimizzare espropri e demolizioni, doveva infatti avvenire prevalentemente in corrispondenza di aree libere oppure sfruttando lotti ineditati. Ancora oggi la grande infrastruttura attraversa in rilevato o su viadotto le superfici agricole sopravvissute

³² Lo sviluppo della produzione agricola e la conseguente fioritura della cultura urbana nella Campania settentrionale, ed in particolare nell'area della Piana Campana, si ha con la bonifica idraulica dell'antico fiume Clanio, le cui continue inondazioni inficiavano i raccolti e mettevano a rischio gli abitanti. Promossa dal Viceré spagnolo di Napoli Fernandez de Castro, la costruzione dei nuovi argini e il tracciamento di numerosi canali di supporto – i *Regi Lagni* – fu condotta da Domenico e Giulio Cesare Fontana. Si veda G. FIENGO, *I Regi Lagni e la bonifica della 'Campania Felix' durante il vicereame spagnolo*, Firenze, 1988.

all'urbanizzazione, tuttavia, rispetto alla situazione fotografata dalla carta del 1991, la crescita urbana è ulteriormente proseguita, arrivando a lambire l'arteria stradale e il fenomeno non sembra arrestarsi. L'estensione delle superfici libere si è dunque ulteriormente ridotta, le figure dell'urbanizzazione tendono a formare anelli con molteplici saldature e i bordi di queste aree risultano sempre più sfrangiati a causa dell'aggressione di un'edilizia minuta, spesso illegale, che le erode progressivamente.

È interessante notare come questa infrastruttura, proprio in quanto collegamento viabilistico veloce tra entroterra e costa, ma anche tra entroterra e città di Napoli, sia stata in grado di coagulare lungo il suo percorso una serie di aree industriali o terziarie e di attrezzature specialistiche. Al grande terminale produttivo orientale rappresentato dal *compound* produttivo Alfa Romeo si sono aggiunte una serie di aree ASI (afferenti all'ASI della Provincia di Napoli), alcune aree PIP (spesso in contiguità con le suddette), nonché una serie di attrezzature per la distribuzione come centri commerciali, *hub* logistici e centri per l'ingrosso delle merci.

Lungo i bordi delle aree libere superstiti non è dunque raro riconoscere delle aree produttive che si giustappongono spesso senza soluzione di continuità all'edilizia residenziale, formando in taluni casi delle compenetrazioni che si traducono nell'alternanza di lotti produttivi e residenziali. Questa condizione si registra in maniera molto evidente in corrispondenza dell'Area ASI Casoria-Frattamaggiore-Arzano che divide in due un'area sostanzialmente aperta, determinando in più punti – soprattutto lungo i confini settentrionali – delle adiacenze prive di mediazione tra tessuti costituiti da manufatti produttivi e tessuti residenziali.

5. *Infrastruttura verde come rete di centralità verdi: una strategia territoriale*

Percorrendo l'asse Mediano è possibile riscontrare la presenza, ad intervalli variabili, di aree aperte residuali che, quasi totalmente contornate dall'urbanizzazione, assumono in qualche modo la natura di “stanze” di scala territoriale, potenziali parchi/giardini di grande dimensione.

Questi spazi aperti residuali, dai bordi incerti e tra di loro concatenati, costituiscono quei “campi collocativi”, o semplicemente “campi” (Costanzo, 2007), cui si faceva cenno nei paragrafi precedenti. Essi, come si è visto possono rappresentare il nucleo di una strategia di scala vasta per il territorio, riconducibile a quattro leve/azioni fondamentali.

La prima riguarda la connessione reciproca tra queste aree. Si tratta di un momento preliminare per la costruzione della grande “infrastruttura verde” territoriale che, innervata dall’infrastruttura viabilistica, si possa attestare come rete di spazi aperti, definendo così un’unica grande riserva di naturalità a servizio degli abitati sovrappopolati dell’area settentrionale di Napoli. Tale collegamento può avvenire sfruttando i corridoi liberi all’interno delle aree urbanizzate rappresentati dalle fasce di rispetto della grande strada e, in altri casi, utilizzando le aree sottostanti ai viadotti che la supportano.

La seconda leva riguarda la preservazione dell’integrità delle aree aperte, evitando ulteriori riduzioni della loro superficie. Il tema dell’arresto dell’urbanizzazione si traduce nella necessità di inibire le trasformazioni/edificazioni progressive ed incrementali dei lotti agricoli disponibili che hanno luogo lungo la frontiera tra aree edificate e spazio aperto residuale, attraverso la mera ripetizione di un singolo tipo edilizio e, come detto altrove, senza un disegno ordinatore generale. Ri-condurre questi ambiti dai perimetri sfrangiati ed incerti ad una forma definita può condurre al raggiungimento dell’obiettivo: si tratta specificamente di consolidare formalmente i bordi oggetto di aggressione/erosione grazie al ricorso a sistemi di architetture fortemente definiti.

La terza leva riguarda la preservazione della condizione naturale e permeabile di queste aree che si traduce essenzialmente nella rivitalizzazione dell’attività agricola. Il recupero di suoli sottoutilizzati o abbandonati può avvenire in forza dell’istituzione di parchi agricoli, supportati da una suddivisione ed organizzazione efficiente dei fondi e da una trama coerente di percorsi di uso pubblico in grado di riconnetterli alla città.

La quarta leva riguarda invece la costruzione di “centralità territoriali addensate” all’interno dei “campi”, che non rappresentano soltanto delle aree aperte e naturali da preservare, ma vengono risignificate come luoghi in grado di accogliere attrezzature pubblico-collettive di scala sovracomunale, riferite, cioè, non al singolo comune ma all’intero sistema

formato dagli abitanti interessati dall'“infrastruttura verde”. La prospettiva di lavoro nella quale questa azione si inquadra è quella che considera l'insieme dei centri urbani ormai saldati e continui come un unico sistema insediativo di estensione territoriale che necessita di attrezzature e servizi di scala e portata adeguata. Gli spazi attualmente residuali vengono quindi a ricoprire il ruolo di grandi piazze naturali per la città-territorio. Al fine di massimizzare l'estensione delle superfici destinate allo sfruttamento agricolo, queste centralità si organizzano come sistemi composti da tre o quattro architetture isolate coagulate attorno a spazi aperti pubblici attrezzati di dimensioni contenute e dedicati al *loisir*.

Il campione territoriale preso in esame si riferisce ad alcuni territori attraversati dall'Asse Mediano corrispondenti ai comuni di Giugliano in Campania, Melito di Napoli, Sant'Antimo, Casandrino, Grumo Nevano, Frattamaggiore, Arzano, Casoria, Cardito e Afragola. Qui si riscontra la presenza di cinque ambiti aperti superstiti e all'interno di essi si prova a testare la strategia progettuale esposta.

6. *Il ruolo della residenza nella costruzione dei bordi delle centralità verdi*

La fissazione dei bordi non viene condotta lungo l'intero perimetro delle aree libere ma si concentra nei punti che appaiono più problematici: aree urbanizzate ipodense, aree caratterizzate da una struttura viabilistica incoerente, presenza di edifici incompleti o aree in corso di edificazione/trasformazione. Si evita ad esempio di agire lungo strade locali esistenti che riescono a definire di per sé dei bordi chiari e riconoscibili, difficilmente valicabili dall'espansione urbana.

L'operazione si sostanzia di fatto in una sostituzione edilizia: l'edilizia minuta prevalentemente residenziale, talvolta incompleta, pulviscolare e di bassa qualità, viene sostituita da nuovi aggregati urbani, anche in grado di integrare edifici ed elementi preesistenti per i quali sussistano valori – monumentali, testimoniali o anche semplicemente economici – capaci di indurne il mantenimento/preservazione.

I nuovi progetti vengono disegnati a partire da alcuni riferimenti. Si tratta di sistemi residenziali collettivi, talvolta ad alta densità, provenienti da una specifica stagione dell'architettura moderna: si tratta di quella che va dal secondo dopoguerra alla metà degli anni Sessanta,

durante la quale la cultura del progetto italiana ed internazionale ha rielaborato il pensiero razionale introducendo nuovi livelli di complessità. I temi concreti posti dalla ricostruzione post-bellica determinavano l'estensione del campo di azione e di riflessione del progetto urbano alla costruzione dei nuovi luoghi centrali e degli spazi pubblici. Non si trattava più di progettare soltanto le espansioni residenziali per la grande città, ma di re-immaginare i centri semidistrutti di città esistenti o anche i centri di nuove città. Questa discussione coincide con il dibattito sul *core* della città, oggetto dei CIAM svolti tra il 1947 e il 1959³³.

Oltre alle questioni linguistico-espressive dell'architettura e della sua figurazione che caratterizzano questa fase storica, la questione della forma/conformazione dello spazio aperto diventava dunque centrale nel ragionamento sulla parte urbana. Alle *esplanade* e ai grandi prati indeterminati dell'anteguerra si sostituivano dei sistemi di spazi aperti di diverse scale, dimensioni e forme, declinati talvolta come sequenze, talaltra come intrecci o sovrapposizioni³⁴.

Gli otto riferimenti qui assunti³⁵ vengono selezionati proprio a partire dalla loro capacità di costruire lo spazio aperto. In questi progetti gli edifici non sono soltanto contenitori di quantità residenziali disposti

³³ I Congressi Internazionali di Architettura Moderna, svolti a partire dal 1928 e fino al 1959, erano degli incontri durante i quali gli esponenti della cultura architettonica modernista e razionalista discutevano i criteri dell'architettura e dell'urbanistica razionale e funzionale. Sul tema del *core* della città si veda J. TYRWHITT, J.L. SERT, E.N. ROGERS (a cura di), *CIAM 8. The Heart of the City: Towards the Humanization of Urban Life*, New York, 1952.

³⁴ In molti casi le soluzioni sembrano influenzate anche dagli spazi aperti della città e dei borghi storici che questa generazione di architetti aveva cominciato a considerare come validi esempi di uno spazio urbano a misura d'uomo.

³⁵ I progetti assunti come referenti sono i seguenti: Affonso Eduardo Reidy, Quartiere Marques de Sao Vicente, Gavea (Stato di Rio De Janeiro, Brasile), 1952-1956; Adalberto Libera, Unità d'abitazione orizzontale al quartiere Tuscolano, Roma (Italia), 1950-1954; Georges Candilis, Alexis Josic, Shadrach Woods, Cité de l'Etoile, Bobigny (Francia), 1956-1963; Jaap Bakema, Hans Van Den Broek, Quartiere Klein Driene, Hengelo (Olanda), 1950-1958; Luigi Cosenza (con Carlo Coen), Case a Viale Augusto, Napoli (Italia), 1949-1950; Berthold Lubetkin con Tecton Group (Francis Skinner e Douglas Bailey), Priory Green Estate, Londra (Inghilterra), 1948-1957; Berthold Lubetkin con Tecton Group (preliminare, 1948), Denys Lasdun, Lindsay Drake (definitivo 1951-59), Hallfield Estate, Londra (Inghilterra), 1948-1958; Luigi Figini, Gino Pollini, Giò Ponti (coordinatori), Quartiere Harar-Dessiè, Milano (Italia), 1951-1955.

e conformati in termini razionali, ma fungono anche da elementi strutturanti dell'aperto. Essi sono capaci di definirne la forma, la dimensione e la relazione con altri ambiti prossimi e contigui, di progetto o preesistenti, attestandosi cioè come "armature del vuoto". Lungi dal poter essere riconosciuti come "architetture certe"³⁶, essi sono però in grado di esemplificare una chiara idea di spazio aperto, una idea fondata sulla separazione delle masse, ma che contempla sempre una certa ricchezza/varietà figurale e spaziale.

I nuovi progetti sono sviluppati come variazione/adeguamento³⁷ del referente rispetto alle condizioni specifiche del sito – ed anche rispetto alle mutate necessità tipologico-distributive e prestazionali che l'abitare contemporaneo implica – pur mantenendo l'idea spaziale originaria. I manufatti residenziali di progetto si dispongono dunque in relazione a spazi aperti immaginati come ambiti di interscambio tra le urbanizzazioni recenti e l'aperto dei "campi collocativi". Grazie alla loro scala intermedia e alle loro forme aperte ma determinate – dovute alla presenza di architetture discontinue che ne fissano la forma ma non la concludono – questi ambiti mediano il passaggio tra la scala delle piccole strade e degli spazi pubblici minimi che troviamo nelle aree di recente formazione e l'aperto ampio delle nuove centralità verdi. Questi "commutatori" spaziali tentano di saldare due condizioni distinte e disomogenee di cui assumono e rielaborano i caratteri, rispondendo in qualche modo ad una strategia agente ad una duplice scala: se, come si è detto, al centro dei grandi "campi" trovano posto sistemi di architetture centrali ospitanti servizi collettivi riferiti all'intero sistema territoriale intercomunale, all'interno di questi spazi aperti

³⁶ Nella teoria compositiva elaborata da Salvatore Bisogni le "architetture certe" corrispondono ad esempi tratti dalla storia dell'architettura e dai maestri del Movimento Moderno, selezionate per il carattere di compiutezza, per la forte identità formale, per il ricorso ad un linguaggio coerente e rigoroso. Per queste ragioni esse possono essere utilmente assunte come riferimenti nella pratica progettuale riguardante temi architettonici analoghi.

³⁷ L'operazione di adeguamento del referente, ancora con riferimento alla teoria compositiva di Salvatore Bisogni, può essere ricondotta alla categoria operativa della "variazione ammissibile" (normalmente da porre in essere rispetto alle "architetture certe"), che consiste proprio nel manipolare il progetto originario col fine di adattarlo ad uno specifico sito e programma, pur in coerenza con la sua identità tipologica e formale.

di scala più ridotta possono essere insediate le attrezzature di quartiere delle quali le urbanizzazioni recenti sono sovente prive. Il collegamento ciclopedonale tra questi due sistemi centrali funge da pendolo in grado di mettere in relazione gli elementi riferibili alle due scale. In questo modo le varie aree urbane esistenti, che si attestano lungo il perimetro del “campo” e che sono in qualche modo rappresentate all’interno di esso dalle nuove edificazioni residenziali, entrano in contatto non solo visuale ma anche fisico con gli elementi rappresentativi del sistema insediativo territoriale.

7. *Riscrivere il quartiere Marques de Sao Vicente di Affonso Reidy, un esempio. Architetture residenziali per il Campo A nel comune di Casoria*

Tra le diverse applicazioni progettuali svolte si intende qui presentare quella riguardante il Campo A, che si estende tra i territori comunali di Casoria e di Frattamaggiore.

Il referente è rappresentato dal quartiere Marques de Sao Vicente presso Gavea (Stato di Rio De Janeiro, Brasile) disegnato da Affonso Eduardo Reidy. Il sistema residenziale si compone di due parti separate da una strada a scorrimento veloce posta in trincea: un lungo edificio curvilineo che rielabora le forme dell’orografia³⁸ e un aggruppamento di stecche con gli affacci ad est e ad ovest. L’edificio curvilineo, che presenta grande ricchezza tipologica³⁹, è l’unico ad essere stato effettivamente realizzato anche se in maniera non totalmente conforme al progetto.

In questa aggregazione residenziale si rileva la compresenza di due parti diverse: l’una che identifichiamo col sistema delle stecche e che,

³⁸ Viene ripreso lo schema già esplorato dall’autore con l’edificio Pedregulho del 1946 che rielaborava, attraverso alcune influenze della cultura costruttiva sudamericana, le visioni di Le Corbusier per Algeri (Plan Obus),

³⁹ Impostato su *pilotis*, l’accesso al manufatto avviene ad una quota intermedia attraverso un grande piano collettivo concepito come una terrazza sul paesaggio; da qui è possibile accedere ai due piani sottostanti, formati da alloggi simplex serviti a ballatoio, oppure ai due ballatoi dei piani superiori che servono alloggi duplex. I piccoli alloggi monocalera simplex e gli alloggi duplex contenuti nelle stecche est-ovest, sono serviti da un ballatoio centrale.

rispondendo ai criteri dell'iso-orientamento e del *plan libre*, assume un principio di costruzione della forma rispondente ad un criterio "tipologico"; l'altra, ossia l'edificio curvilineo, che potremmo invece definire "morfologica" e che è in grado di trasferire le forme orografiche nella figurazione e nella morfologia architettonica.

Rispetto alla costruzione del sistema di spazi aperti è interessante notare come lo slittamento di due delle sette stecche riesca a generare tre spazi aperti centrali che accolgono architetture collettive e come questi siano relazionati al grande spazio aperto che assume come fondale il grande edificio curvilineo.

Nell'operazione di adeguamento, essendo la Piana Campana sostanzialmente priva di singolarità orografiche, l'introduzione della geometria variata rispetto alla stringente serialità delle stecche viene riferita all'andamento di una strada storica esistente nel sito, contraddistinta da una caratteristica curvatura. L'edificio "morfologico" si dispone dunque parallelamente a tale arteria costruendo una bassa cortina continua permeabile al piano terra in più punti. Posto a diretto contatto con le urbanizzazioni esistenti, questo edificio costituisce un limite/interfaccia tra queste ultime e il nuovo sistema. Oltre il basso edificio continuo si apre un'area a parco attrezzato, chiusa a nord dal sistema delle stecche che vanno a sostituire una messe pulviscolare di edifici esistenti. Organizzate lungo l'asse nord-sud, come nel referente, le stecche formano intervalli che fungono da ammorsature tra superfici agricole e superfici vegetali dedicate al *loisir*.

Gli adeguamenti non si limitano però soltanto agli aspetti della morfologia urbana, ma riguardano anche gli aspetti distributivi degli alloggi⁴⁰. In questo senso si lavora sull'ampliamento delle pezzature, condotto per accorpamento di unità contigue e ferma restando la gri-

⁴⁰ Occorre considerare che il contesto socio-economico nel quale il progetto Marques de Sao Vicente è stato approntato, così come quello a cui afferiscono tutti gli otto riferimenti studiati, era totalmente diverso da quello attuale in termini generali ed anche con riferimento alla specificità dell'area di studio di questa ricerca progettuale. Il compito di Reidy era infatti quello di pensare degli alloggi per gruppi sociali marginali e pertanto il ragionamento si muoveva su dimensionamenti minimi che potessero garantire degli standard di vita qualitativamente superiori rispetto a quello che questi soggetti possedevano precedentemente, standard che oggi risultano assolutamente inadeguati.

glia compositiva e strutturale del referente, e sul miglioramento delle condizioni di affaccio⁴¹.

8. *Agorà in area agricola. Architetture collettive per il Campo A nel comune di Casoria*

Le centralità territoriali addensate da realizzare nei “campi” messi a sistema e formanti l’“infrastruttura verde” si attestano come “unità insediative” chiaramente definite all’interno di spazi agricoli, isole *architetturate* stagliate nella natura. Esse corrispondono a degli spazi aperti nei quali le diverse componenti, rappresentative di diversi temi collettivi, si presentano come architetture isolate, discontinue e chiaramente identificabili che sono però in grado di istituire relazioni reciproche e relazioni con il contesto, attraverso l’assunzione di opportune giaciture e allineamenti, ma anche costruendo prospicienze ed adiacenze.

Questi sistemi di architetture contemplano un mix di usi che risponde da un lato alla necessità di attrezzature comunitarie propriamente dette e dall’altro alle esigenze della produzione agricola.

Con riferimento alla prima categoria si propone un edificio comunitario formato da un’aula (utilizzabile come teatro, auditorium o cinema) e da un foyer (per mostre ed eventi di minor portata) e un piccolo edificio scolastico (scuola materna con tre sezioni oppure primaria di primo grado con una o due sezioni). Se il primo intende sopperire alla quasi totale assenza di attrezzature di questo tipo riscontrabile nelle aree suburbane ed intende attestarsi come luogo di aggregazione sociale, il secondo vuole invece rispondere alla sempre crescente domanda di servizi all’infanzia e, al contempo, attestarsi come attrezzatura h24⁴².

⁴¹ In particolare ci riferiamo alla definizione di un duplice affaccio per le cellule contenute nelle stecche che, nonostante i fronti lunghi siano rivolti ad est e ad ovest, prevedevano all’origine soltanto alloggi mono-affaccio. La soluzione proposta si svolge quindi attraverso una caratteristica sezione trasversale ad L, che prevede l’incastro tra un alloggio simplex mono-affaccio e un duplex con duplice esposizione. A completare i dispositivi di adeguamento vi è la predisposizione di doppie altezze interne per gli alloggi duplex, al fine di qualificare ed articolare gli spazi interni, e la predisposizione di terrazzi e balconi intesi come prosieguo abitabile dello spazio domestico.

⁴² La scuola viene concepita come attrezzatura utilizzabile nell’intero arco della

Il rilancio dell'utilizzazione agricola di questi vuoti territoriali si fonda sull'idea che la produzione ivi svolta possa bypassare la filiera convenzionale per essere trasformata in loco e distribuita a km0, intercettando la crescente domanda di alimentazione sostenibile e salubre. Per questa ragione viene contemplata la possibilità di insediare attrezzature o manufatti a servizio della produzione, che possono consistere in piccoli spazi per la conservazione e la lavorazione dei prodotti, spazi mercatali e spazi legati all'enogastronomia (come punti vendita al dettaglio dei prodotti o spazi per la ristorazione).

È ancora il Campo A l'ambito preso in esame per mettere in luce nel dettaglio le azioni specifiche del progetto, questa volta con riferimento alla costruzione della centralità.

A diretto contatto col sistema delle stecche di cui si è parlato nel precedente paragrafo, la scuola si presenta come un corpo doppio intervallato dagli spazi centrali dell'atrio e della mensa e si dispone in asse ad uno degli intervalli determinati dalle stecche. La coppia formata dal ristorante e del *foyer* della sala, con i fronti principali a contrapporsi, definisce il momento centrale del sistema, naturale continuazione della grande corte aperta determinata dallo sfalsamento di alcune stecche residenziali. Una lunga pensilina, che definisce un percorso coperto, collega il ristorante con la piastra formata da laboratori e punti vendita di prodotti agricoli. Quest'ultima, unitamente alla figura allungata della scuola, media il rapporto tra il campo e l'edilizia residenziale preesistente delle aree contermini.

9. *Quale forma per il territorio periurbano? Una conclusione provvisoria*

L'entità insediativa periurbana – città distesa nel territorio fatta di componenti eterogenee e materiali frammentari – costituisce l'oggetto dell'applicazione della strategia descritta nel presente contributo e risulta, come visto, tendenzialmente a-formale, mostrando inoltre una certa

giornata. Opportunamente conformata dal punto di vista tipologico, essa deve infatti poter essere utilizzata per parti anche in orari extrascolastici: i laboratori o alcune aule speciali risultano accessibili indipendentemente dalle aule ordinarie per lo svolgimento di attività di sostegno alla didattica o per attività di formazione di altra tipologia.

resistenza a tutte quelle modalità di formalizzazione o di attribuzione di forma che possono essere poste in essere attraverso i convenzionali strumenti del progetto urbano. In questi contesti, la perdita di forma sembra essere una conseguenza inevitabile della crescita urbana, sia che essa avvenga attraverso edificazioni spontanee e/o illegali che attraverso trasformazioni legali poste in essere in forza dei criteri quantitativo-normativi tipici degli strumenti urbanistici più diffusi. In entrambi i casi non è presente un disegno generale, una idea di forma urbana complessiva alla scala della città, né tantomeno di struttura urbana ad una scala più ravvicinata. L'estensione territoriale dell'entità insediativa impedisce di fatto un disegno ordinatore unitario e se la cultura progettuale del Novecento, come si è visto, dimostra che il controllo formale della grande dimensione può avvenire attraverso l'identificazione di "parti" distinte e chiaramente riconoscibili e nella costruzione di specifiche relazioni reciproche ("città per parti"), nel nostro caso le molteplici saldature dei tessuti urbanizzati rendono difficile questo tipo di operazione.

È invece possibile lavorare sull'identificazione formale dei vuoti residuali che intendiamo elevare a "centralità verdi", un lavoro che, come si è visto, si concretizza lungo le frontiere tra aperto ed urbanizzato, ma che si sostanzia anche nei luoghi di addensamento delle architetture civili di progetto (attrezzature). Se nelle teorie di Paul Wolf – richiamate all'inizio del testo – come in quelle di Hebezener Howard o anche nelle Siedlungen del razionalismo tedesco degli anni Venti e Trenta vi sono degli aggregati urbani fortemente definiti sul piano formale, interconnessi da sistemi infrastrutturali ed intervallati dal verde, qui sono i vuoti che si attestano come entità chiaramente riconoscibili e definite all'interno di un mare più o meno generico e frammentario costituito dall'urbanizzazione, ambiti verdi interconnessi da corridoi e valvole che, come precisato, sfruttano le fasce di rispetto dell'infrastruttura viabilistica esistente.

Si tratta in altri termini di costruire una forma del vuoto inteso come luogo nel quale i valori urbani convergono e nel quale la città di estensione territoriale si rappresenta. Giuseppe Samonà parlava di "progetto per vuoti" laddove la formazione di spazi aperti consentiva la riconoscibilità delle varie parti omogenee costituenti l'aggregato urbano⁴³. Il lavoro qui

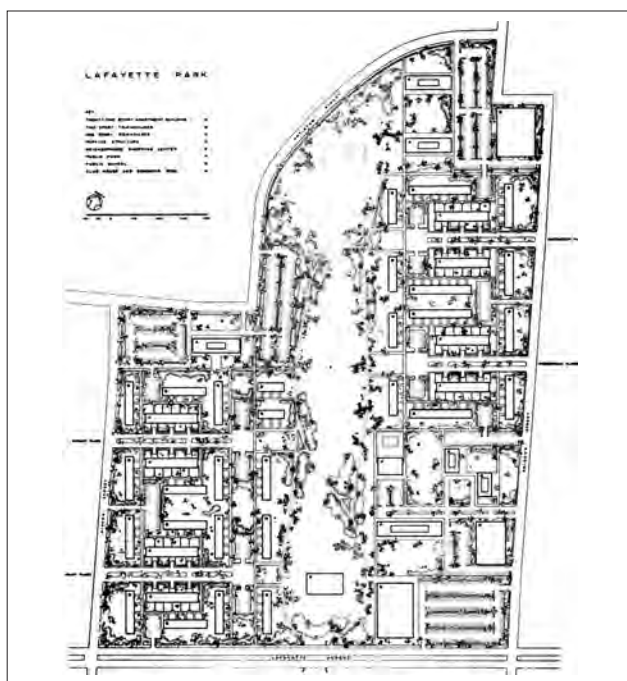
⁴³ Una teoria espressa tra l'altro nel progetto seminale "Novissime" per la nuova sacca del Tronchetto a Venezia del 1964.

esposto, che può essere ricondotto a questa modalità, non riguarda però la costruzione di nuovi vuoti, ma si concretizza nel censimento dei vuoti che già esistono, nella successiva attribuzione di un ruolo e quindi nel riconoscimento delle loro potenzialità di forma, che trovano compimento attraverso una adeguata disposizione delle architetture.

La forma dell'entità periurbana coincide dunque con la forma dei grandi vuoti – “centralità verdi” – attorno ai quali essa si attesta. Si potrebbe dire che la costruzione della forma della città-territorio avviene in qualche modo *per via negativa*: viene precisata cioè la forma dell'aperto piuttosto che quella del costruito secondo una linea di lavoro già esplorata da quelle esperienze di pianificazione moderna che si fondavano sul valore strutturante del verde⁴⁴. Mentre in questi noti casi il “progetto per vuoti” riguarda espansioni urbane a farsi, qui si lavora su aree già urbanizzate. Partendo da quanto trovato *in situ* e dalla sua analisi, si provano ad isolare tracce di un possibile ordine soggiacente all'attuale frammentarietà e all'apparente disordine del territorio⁴⁵. Si potrebbe parlare di un ragionamento di carattere “induttivo” che, facendo i conti con la “realtà” del territorio periurbano, propone una idea di forma che si fonda sulle sue condizioni presenti (un ordine che “sorge dall'interno”) e che, in questo modo, prova anche a rispondere a quella resistenza alle operazioni di sistematizzazione e formalizzazione cui si è fatto cenno.

⁴⁴ Ci riferiamo ad esperienze come il *Piano delle cinque dita* di Copenhagen (1951), nel quale un sistema di cunei agricoli e verdi doveva strutturare nuove urbanizzazioni a sviluppo radiale o come il piano per Amsterdam del 1935, nel quale Cornelis Van Estereen fissa nella figura del corridoio verde l'elemento di strutturazione dell'espansione urbana.

⁴⁵ Come segnalato da Antonio Monestiroli, occorre cercare «*nel disordine (apparente) le tracce di un nuovo ordine*», in quanto questo territorio sembra contenere «*nel caos del suo sviluppo i caratteri innovativi su cui costruirsi*». Cfr A. MONESTIROLI, *Verso la città policentrica*, in A. MONESTIROLI (a cura di), *Il centro altrove. Periferie e nuove centralità nelle aree metropolitane*, Milano, 1996.



1. La costruzione formale dei limiti dello spazio aperto naturale: Lafayette Park, Detroit.

Ludwig Mies van der Rohe, Ludwig Hilberseimer.

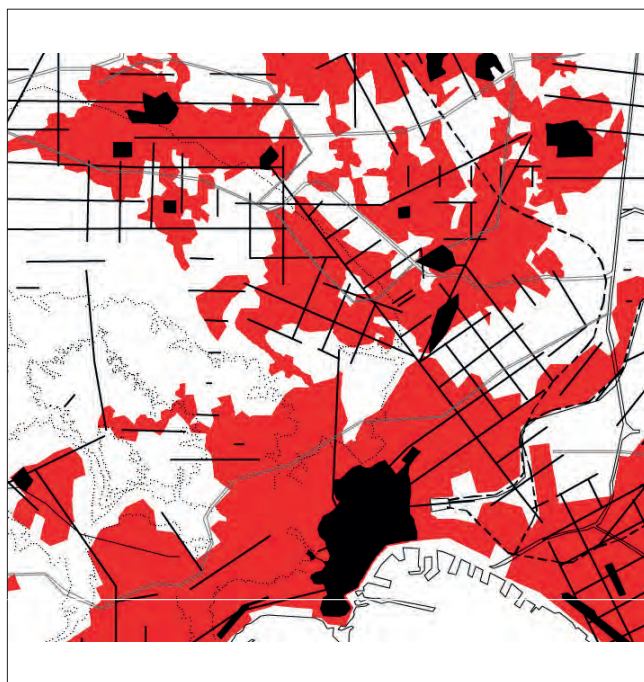


2. La città per parti isolate nella natura: il Piano per Maui.

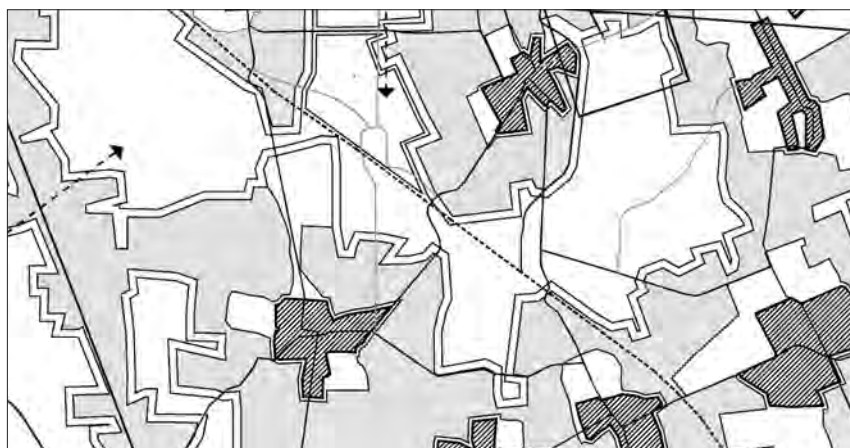
Ludwig Hilberseimer.



3. Il territorio storico multipolare oltre la città: Napoli tra Settecento e Ottocento.

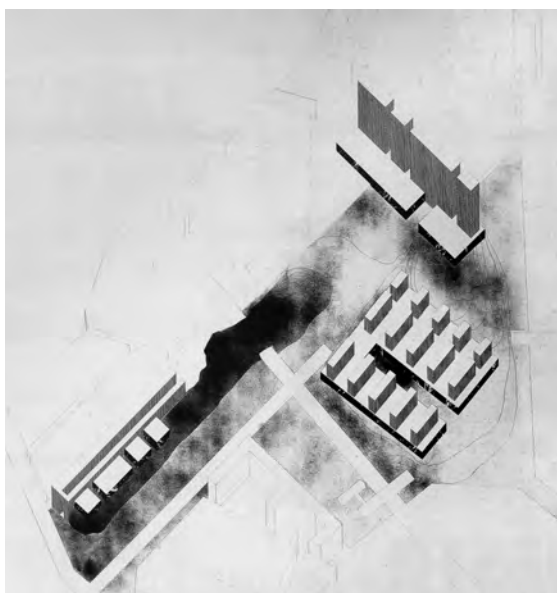


4. Napoli e la dimensione metropolitana settentrionale (nuclei storici ed espansioni del Novecento).



5. La formazione dei vuoti urbani come spazi interclusi (area settentrionale di Napoli, dettaglio).

6. La costruzione dei luoghi collettivi nella natura. *Campi Collocativi*: Ipotesi per l'area metropolitana di Napoli, planimetria.
Francesco Costanzo.



7. La costruzione dei luoghi collettivi nella natura. Isole urbane: progetto per L'Area Garibaldi-Repubblica a Milano.

Antonio Monestirolì.

8. La costruzione dei luoghi collettivi nella natura. *La Zolla: Zolla dello Spirito* a Napoli. Salvatore Bisogni.

9. La costruzione dei luoghi collettivi nella natura. *Campi Collocativi*: Ipotesi per l'area metropolitana di Napoli, collage.

Francesco Costanzo.



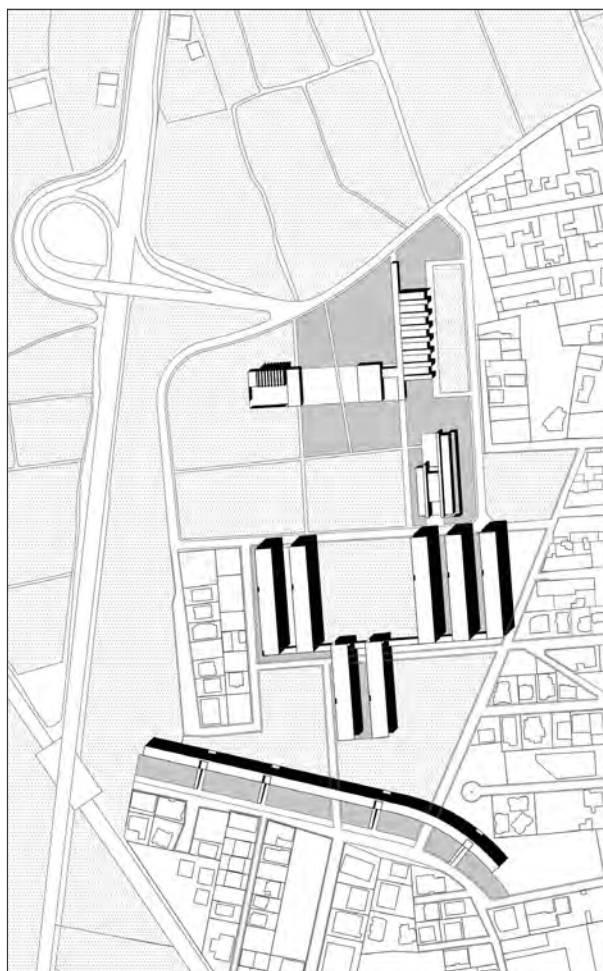
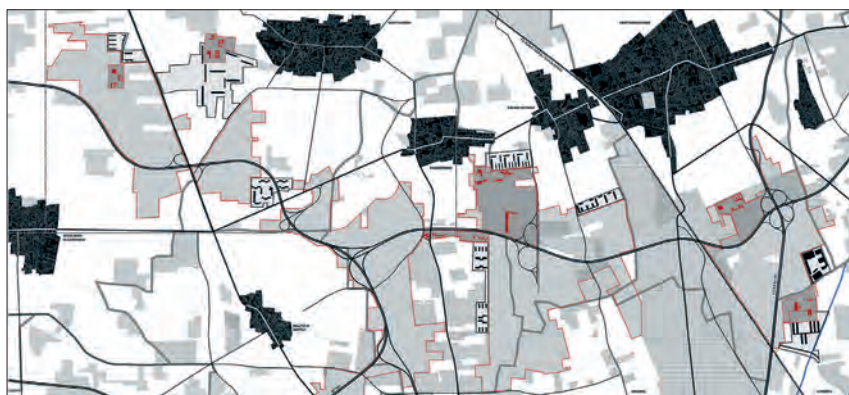


L'area di intervento: i comuni attraversati dall'Asse Mediano

10. L'area di intervento: i comuni attraversati dall'Asse Mediano. Vista a volo d'uccello.

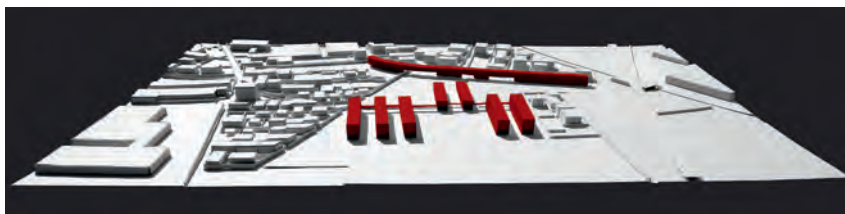
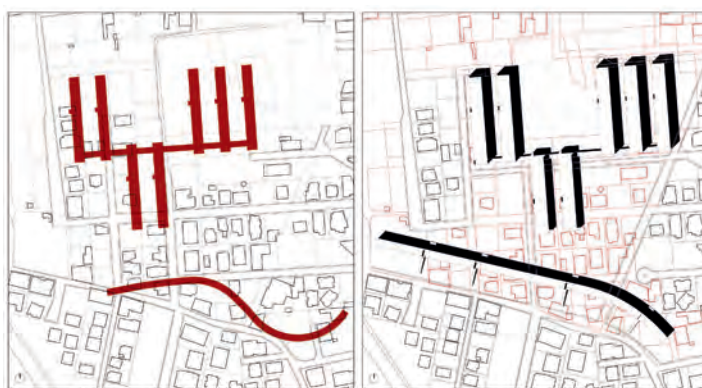
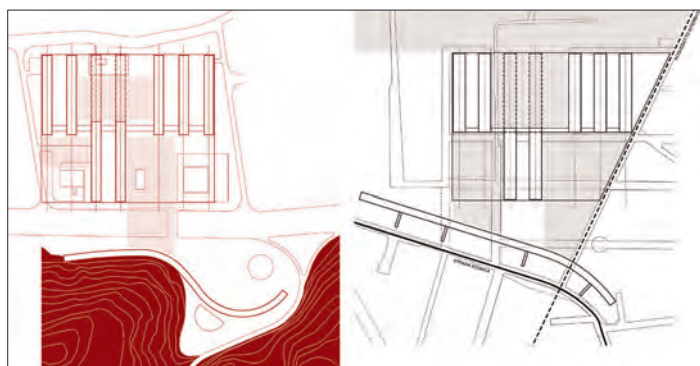
11. L'area di intervento: i comuni attraversati dall'Asse Mediano. Ortofoto.

12. L'area di intervento: i comuni attraversati dall'Asse Mediano. Messa in evidenza dei *campi*.



13. Il progetto territoriale; strategie di connessione, consolidamento e centralizzazione dei *campi*; figure di progetto.

14. Il progetto della Centralità. Centralità verde nel comune di Casoria, planivolumetrico di progetto.



L'applicazione dei paradigmi ed il loro adeguamento. Caso-studio: il progetto di A. Reidy.

15. Adeguamento progettuale, schemi. In rosso a sinistra, il progetto originario; in nero a destra, il progetto di adeguamento.

16. Adeguamento progettuale, planivolumetrico. In rosso a sinistra, le figure del progetto originario sovrapposte all'area di intervento; in nero a destra, il planivolumetrico del progetto di adeguamento.

17. Modello del progetto di adeguamento.

Bibliografia essenziale

- AA.VV., *La città eccentrica*, Nuova Arnica ed., Roma, 1999.
- AA.VV., *Le nuove figure architettoniche delle aree centrali nella dismissione metropolitana della città – il caso Garibaldi-Repubblica – Milano*, Quaderno del Dottorato di Ricerca in Composizione Architettonica, IUAV, Il Cardo, Venezia, 1994.
- AA.VV., *Periferie, resoconti e progetti della ricerca MURST*, Napoli, 1995.
- P. BARBIERI, *Metropoli piccole*, Meltemi, Roma, 2003.
- S. BISOGNI, *Ricerche in architettura. La Zolla nella dispersione delle aree metropolitane*, ESI, Napoli, 2011.
- S. BOERI, A. LANZANI, E. MARINI, *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Milano, 1993.
- N.B. BONDUKI, *Afonso Eduardo Reidy*, Editorial Blau, Lisbona, 2000.
- F. COSTANZO, *L'architettura del campo. La composizione architettonica per le nuove centralità territoriali*, ESI, Napoli, 2007.
- A. CORBOZ, *Avete detto spazio?* in *Casabella* n. 597/8, gen.-feb. 1993.
- A. CORBOZ, *Ordine sparso*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- X. DE GEYTER, *After sprawl – Research for the contemporary city*, NAI Publishers, Rotterdam, 2002.
- A. DEL BO, *Lafayette Park, Detroit. Scritti sulla costruzione della città*, Firenze, 2018.
- G. FIENGO, *I Regi Lagni e la bonifica della 'Campania Felix' durante il vicereame spagnolo*, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 1988.
- J. GARREAU, *Cities on the Edge*, in *Architecture*, Dic. 1991.
- R. LUCCI, *Luoghi collettivi. Materiali per il progetto*, Edizioni Kappa, Roma, 2006.
- C.A. MANZO (a cura di), *Recinti Metropolitani. La costruzione della Piana Campana*, Edizioni Kappa, Roma, 2012.
- A. MONESTIROLI (a cura di), *Il centro altrove. Periferie e nuove centralità nelle aree metropolitane*, Electa, Milano, 1996.
- A. MONESTIROLI, *Temi urbani*, Edizioni Unicopli, Milano 1997.
- A. PASCALE, *La città distratta*, Einaudi, Torino, 2001.
- A. POPE, *Ladders*, Princeton Architectural Press, New York, 1996.
- G. SAMONÀ, *La città in estensione*, conferenza tenuta presso la Facoltà di Architettura di Palermo il 25 maggio 1976.
- J. TYRWHITT, J.L. SERT, E.N. ROGERS (a cura di), *CIAM 8. The Heart of the City: Towards the Humanization of Urban Life*, Pellegrini and Cudahy, New York, 1952.

L'IMPATTO DELLE TRANSIZIONI NORMATIVE SUI RESIDUI DI PIANO NEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA

Roberto Gerundo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I vecchi e nuovi rischi territoriali. – 3. Declinazioni del rischio da transizione normativa. – 4. L'azione programmatica possibile. – *Bibliografia essenziale.*

1. *Premessa*

Il governo del territorio è materia, almeno in Italia, caratterizzata, sin dalla sua fondazione contemporanea ascrivibile all'approvazione della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, da un sistema di regole urbanistiche gerarchico-discendenti, di tipo *top-down*, al quale, nell'ultimo ventennio, si è andato contrapponendo un sistema, di tipo *bottom-up*, che presiede ad un inverso e ascendente sistema di regole edilizie, che fronteggia il primo in una continua competizione fra i due.

Il primo sistema, un tempo appannaggio dello Stato centrale, è migrato nelle Regioni a partire dalla loro attivazione nel 1972, per quanto attiene al trasferimento delle competenze in materia urbanistica, sancito con DPR 15 gennaio 1972, n.8; di contro, sono oggi i poteri centrali, attraverso disposizioni legislative *ad hoc*, a conferire autonomia sempre maggiore alla *decisione edilizia*, in contrapposizione alla *decisione urbanistica*.

La decisione edilizia è assunta autonomamente dal singolo avente titolo in piena autonomia, nel rispetto di prefissati recinti, andatisi sempre più dilatandosi, mentre la decisione urbanistica rimane di competenza delle assemblee elettive.

La decisione urbanistica tende ad essere ubiquitaria e diffusa, mentre essa opera in termini localizzati e selettivi.

Tale scenario così come delineato, che vede in perenne competizione le due tendenze, si genera proprio al fine di attenuare e bilanciare una nuova tipologia di rischio territoriale che si affianca ai tradizionali e ben noti fenomeni osservabili, senza produrre danni materiali in termini fisici ma infliggendo danni immateriali in termini economici.

Si fa qui riferimento ai nuovi rischi territoriali causati dalle *transizioni normative*.

2. *I vecchi e nuovi rischi territoriali*

Nelle discipline del governo del territorio, in origine e per molto tempo, si è prestata grande attenzione, maturata significativa consapevolezza e prodotto rilevanti avanzamenti scientifici sulle problematiche dei rischi naturali, quali sismi e dissesti idrogeologici. Ciò è avvenuto nella seconda metà del '900, a seguito dei terremoti del Friuli del 1976 e dell'Irpinia del 1980. A seguire, con la disastrosa frana di Sarno del 1998, si è avviata una nuova fase di programmazione in merito alle pericolosità da dissesto idrogeologico.

In avanzamento, sono state implementate difese da nuove tipologie di rischi naturali, come nel caso del vulcanesimo, del bradisismo dell'area flegrea e dell'inquinamento da radon, per intervenire sui rischi di carattere antropico, come da incendio boschivo e di interfaccia e da incidente rilevante. Ma ulteriori e inedite tipologie di rischi territoriali, almeno a far data dai primi anni del XXI secolo, andavano incombendo sulle città, di natura totalmente antropica, quali il collasso finanziario dei beni immobiliari, il terrorismo, le pandemie, le guerre. Cosicché, nel 2020 si è ingaggiata a livello planetario una strenua difesa dalla pandemia da Covid-19 e nel 2022 si è abbattuto sul mondo il rischio bellico, scatenato dallo scoppio della guerra in Ucraina, a seguito dell'invasione russa, che, in Italia, si è tradotto nei suoi impatti in campo energetico e alimentare.

Su tutto incombe anche il rischio da cambiamento climatico, anch'esso in parte opponibile attraverso una nuova prospettiva energetica e alimentare per l'Italia.

Infine, altro grande rischio che sta vivendo l'Italia in forme sempre più dirompenti, questa volta in condizioni tristemente da protagonista rispetto al resto dell'Europa, è costituito dalla desertificazione demografica, incombente nelle aree interne e, in particolare, nel Mezzogiorno.

Un'ulteriore forma di rischio territoriale si è andato materializzando progressivamente, essendosi cominciato ad apprezzare almeno dall'inizio degli anni '80, e risulta determinato dalle transizioni normative nel governo del territorio.

Tali transizioni ci sono sempre state, almeno da quando il territorio è diventato, diffusamente e non solo episodicamente, oggetto di regolamentazione urbanistica, quindi, a far data dalla citata in premessa Legge 1150/1942 e, in particolare, a decorrere dalla sua prima modifica e integrazione sistematica avvenuta con Legge 6 agosto 1967, n.765, diffusamente conosciuta come *Legge Ponte*.

Ma solo in epoche relativamente recenti le transizioni normative nel governo del territorio si stanno evidenziando nel loro dirompente impatto sulle economie locali, in particolare, connesse alla loro incidenza sulla alterazione improvvisa delle rendite fondiariae, che produce danni e vantaggi sui beneficiari delle stesse.

Ovviamente, nella presente trattazione non si intende assolutamente connotare eticamente il ruolo della rendita fondiaria nelle economie locali e urbane, bensì, prendendo atto della sua ineliminabilità in una economia di mercato, si ritiene opportuno e utile riflettere su come le transizioni normative possano eccessivamente amplificarla e, di contro, azzerarla, producendo evoluzioni e *shock* nei mercati immobiliari.

Infatti, si rifletta sulla circostanza per la quale il generarsi di rendita fondiaria determini sulla proprietà immobiliare, attraverso specifiche disposizioni urbanistiche o edilizie, significativi vantaggi per la stessa, confrontata con lo svantaggio di chi ha acquisito un bene che aveva già maturato una specifica e aggiuntiva rendita fondiaria, che si venga a trovare in una condizione successiva che lo veda esserne sottratto, per via di una diversa e restrittiva previsione urbanistica. Con riferimento a una casistica comune, si ponga il caso di chi abbia acquistato un'area edificabile, in pendenza di una specifica disciplina urbanistica, la quale, venendo successivamente modificata, ne prescriva la non edificabilità, transitoria o a tempo indeterminato.

La circostanza, in Italia, viene amplificata non solo dalla suddetta repentina perdita di valore immobiliare, bensì dal fatto che i suoli edificabili scontano, per il loro potenziale di trasformabilità, un regime fiscale specifico derivante dalla loro tassazione. Come è ben noto, in Italia vige l'Imposta Municipale Unica-IMU, che grava proporzionalmente sul potenziale di edificabilità dei suoli.

Si immagini, quindi, una condizione per la quale, ad esempio, l'acquisto di un suolo edificabile, che incorpora il valore della rendita fondiaria, gravato nel tempo da IMU, ad un certo punto, a causa di una

transizione normativa, ne veda caducare e tendenzialmente annullare il suo valore economico.

Il fenomeno, in un Paese come l'Italia, in cui il 75% dei comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nei quali, tranne qualche specifica vocazione turistica o di collocazione sub-metropolitana, le tendenze speculative immobiliari sono del tutto contenute e la proprietà fondiaria e i relativi asset finanziari contribuiscono diffusamente al reddito delle famiglie, risulta di tutta rilevanza e non deve essere trascurato né minimizzato.

Tali aspetti sono estendibili anche a chi, fortunatamente, abbia visto lievitare il valore del suolo reso edificabile da specifiche previsioni urbanistiche senza averne dovuto scontare l'acquisto di uno già edificabile, ma che abbia avuto assoggettato per anni a IMU lo stesso.

Anche se possa sembrare un paradosso, nei processi di governo del territorio, in Italia, si comincia a porre il tema della iniquità della sottrazione di rendita fondiaria causata dalle transizioni normative, come, per decenni, è stato riguardato con preoccupazione il fenomeno opposto, consistente nella creazione di rendita fondiaria, sempre per via normativa.

A partire dal secondo dopoguerra, l'Italia, oltre alla fisiologica e sostenuta crescita demografica, era oggetto di forti immigrazioni, dal sud verso il nord, dalle aree interne verso le aree costiere e metropolitane, nelle quali si concentravano tali flussi di lavoratori, spesso di intere famiglie, attivati dalla fase impetuosa della crescita industriale.

A tale fase è seguita, in un secondo momento, l'esplosione dei settori terziario e quaternario e, ancora dopo, l'incremento frenetico del comparto turistico della seconda-terza casa sino al fenomeno dell'*overtourism*. Quest'ultimo è transitato dal carattere tradizionalmente alberghiero alla dirompente e incontrollabile diffusione dei *fitti brevi*.

In definitiva, si trattava della risposta delle città al miracolo economico che, passate per le iniziali connotazioni riferibili agli anni '50 e '60, si è declinato, in altre forme, fino a tutta la fine del XX Secolo.

Nei primi anni duemila, a valle di un primo effetto di trascinamento dal secolo precedente in termini di dinamiche economiche rassicuranti, a cominciare dal 2007/2008, la crisi dei cosiddetti mutui *sub-prime* di provenienza statunitense ha contaminato il mondo intero, compresa l'Europa e l'Italia.

Durante tale iniziale lungo periodo, la rendita fondiaria si generava in continuità a seguito delle previsioni espansive degli strumenti urbanistici e si andava tempestivamente trasformando in rendita edilizia, in Italia del tutto stabile e generalmente crescente, anche in carenza di ordinari interventi manutentivi, a favore dei quali la proprietà immobiliare italiana non è mai stata particolarmente propensa.

Dall'inizio del XXI secolo, la crescita delle città si è andata sensibilmente frenando, pur nella disponibilità di considerevoli potenzialità espansive inutilizzate contenute nei piani urbanistici dei comuni, e la rendita fondiaria è rimasta tale, depauperandosi, e non trasformandosi più tempestivamente, se non molto lentamente ed episodicamente, a meno di alcune aree metropolitane e turistiche del *paese*, in rendita edilizia.

In definitiva, si delinea uno scenario tendenziale nel quale la rendita fondiaria, quale potenzialità economica diffusa, si va impoverendo in gran parte del *paese*, mentre cresce iniquamente e a dismisura in pochissime realtà territoriali metropolitane.

Ecco il perché del qualificare le transizioni normative come forma di rischio per un tipo di rendita fondiaria diffusa, integrativa del reddito familiare, che potrebbe essere repentinamente annullata. Di contro, le stesse transizioni normative, nello specifico in ambito edilizio e non urbanistico, precostituiscono analogo rischio, al contrario, nei casi in cui determinino formidabili incrementi delle stesse, consentendo forme di *gentrification* o di *overtourism*, con alterazione dei tradizionali e prevalenti assetti sociali e conseguente espulsione delle popolazioni urbane appartenenti al ceto medio.

3. *Declinazioni del rischio da transizione normativa*

Nel descrivere plurime forme di transizione normativa nel governo del territorio si farà, nel seguito, diffusamente riferimento alla vicenda urbanistica che ha caratterizzato la Campania, che assomma in sé le condizioni e le casistiche più ampie rispetto all'intero territorio nazionale.

Si parta dalle vicende connesse alla tutela paesaggistica del territorio. La Legge 8 agosto 1985, n. 431 che, all'Art. 1-quinquies, prevede che «Le aree e i beni individuati ai sensi dell'articolo 2 del decreto mi-

nisteriale 21 settembre 1984, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 26 settembre 1984, sono inclusi tra quelli in cui è vietata, fino all'adozione da parte delle regioni dei piani di cui all'articolo 1-bis, ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici».

La suddetta normativa interdittiva sarebbe valsa sino a quando la Regione Campania non avesse sottoposto «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistici-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986».

Di fatto, la Regione Campania ebbe a provvedere per una porzione minoritaria di tali aree assoggettate ai suddetti regimi interdittivi, riguardante la penisola amalfitano-sorrentina, attraverso la predisposizione di un Piano Urbanistico Territoriale di cui alla Legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, per altro in cantiere da anni ma mai definitivamente varato, mentre le altre parti del territorio vincolate furono sbloccate solo nel 1999, con l'emanazione di una pluralità di Decreti Ministeriali, approvati in regime commissariale in sostituzione della stessa inadempiente Regione Campania.

Per circa un quindicennio, estesi e delicati territori di grande importanza economica e turistica rimasero mummificati, diventando preda di uno sfrenato abusivismo edilizio, quasi per nulla contrastato, senza contare che i suddetti piani a carattere territoriale avrebbero dovuto attivare la pianificazione comunale, che, a sua volta, continuò a ritardare ulteriormente, aggiungendosi la tempistica di redazione dei piani a quella di approvazione dei singoli Piani Territoriali Paesistici, avvenuta, come ricordato, nel 1999.

Nel caso della pianificazione paesistica connessa a quella vicenda, tutte le previsioni urbanistiche dei piani regolatori generali previgenti interessati persero improvvisamente di efficacia con importanti ripercussioni sul valore dei suoli.

La grande alluvione del 5 maggio 1998, che colpì i Comuni di Sarno, Siano, Quindici, Bracigliano e San Felice a Cancellò, accelerò la elaborazione ed approvazione dei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI),

rimasti al palo nonostante la loro previsione fosse contenuta nella Legge 18 maggio 1989, n. 183, recante *norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*. Anche in tal caso, molte previsioni urbanistiche contenute nei piani comunali furono caducate.

Per quanto attiene al rischio vulcanico, nel primo quarto del XXI Secolo, si sono decomprese le potenzialità insediative di due aree ad esso fortemente sensibili: *Vesuvio* ed *Area Flegrea*. Nel primo caso, la Legge regionale 10 dicembre 2003, n. 21, ha eliminato gli esiti di ogni previsione, in corso o futura, tendente a consentire l'aumento di carichi insediativi a carattere residenziale nella relativa *zona rossa* prevista dalle autorità di protezione civile nazionale e comprendente 19 comuni, che sono soggetti alle maggiori restrizioni, così come previsto dai piani di emergenza approntati.

Per l'Area Flegrea è intervenuta la legge regionale 10 dicembre 2024, n. 21, in base alla quale analoghe restrizioni sono state disposte, a seguito del più specifico rischio bradisismico, relativamente alla cosiddetta *zona di intervento*, comprendente parte dei Comuni di Pozzuoli, Bacoli e Napoli, anche se sugli stessi ambiti spaziali, la pianificazione territoriale paesistica già operava, ma per altre motivazioni, forme di contingentamento.

Appare solo il caso di richiamare ciò che si potrebbe definire il *paradosso urbanistico di Procida*. Il Comune di Procida assorbe l'interesse della relativa isola. Il territorio di quest'ultima è regolamentato da uno dei primi Piani Territoriali Paesistici (PTP) approvati in Italia da parte dell'allora competente Ministero della Pubblica Istruzione, con D.M. 13 febbraio 1971. In fase di successiva approvazione del Piano Regolatore Generale (PRG), svoltasi in regime commissariale regionale per inadempienza dell'ente locale, avvenuta con D.P.G.R.C. n. 4715/1984, si precisava che il nuovo strumento urbanistico avrebbe dovuto emendare il PTP, ormai obsoleto in alcune sue previsioni. La competenza in materia di pianificazione paesistica era, in quegli anni, in capo all'ente regionale che avrebbe potuto modificare il PTP, ma con diversa procedura rispetto alla ordinaria approvazione dello strumento urbanistico, sempre in capo al medesimo soggetto regionale. La conseguenza di tale intrigo burocratico-amministrativo ha prodotto un PRG, in alcune parti del territorio, più permissivo del PTP, quindi inattuabile e, paradossalmente, un PRG più restrittivo del PTP in altre sue porzioni. Ri-

sultano, quindi, vigenti due regolamentazioni di uso e tutela del suolo che si contrastano a vicenda, deprimendo le potenzialità di intervento sul territorio isolano.

Si sono, fin qui, riportate fattispecie miranti al perseguimento della sicurezza territoriale o alla difesa di pregi paesaggistici, per le quali la decompressione delle potenzialità di trasformazione urbanistica determinano il rischio di transizione normativa ma operante per motivi di ordine superiore.

Diversa è la circostanza per la quale si ritiene di decomprimere o eliminare specifici utilizzi del suolo, individuati nella pianificazione urbanistica comunale previgente, mediante nuove previsioni evolutive della stessa.

La circostanza può essere determinata in forza di una diversa politica urbanistica messa in essere dall'avvicinarsi della *governance* locale, oppure da quadri normativi statali o regionali che modifichino le prospettive di uso del suolo, tutelando, ad esempio, il comparto agricolo mediante l'azzeramento del suo consumo finalizzato a nuovi insediamenti urbani, se non in casi specifici e opportunamente motivati e amministrativamente *proceduralizzati*.

È il caso, sempre in Campania, della Legge regionale 29 aprile 2024, n. 5, che introduce importanti innovazioni in materia di governo del territorio, aprendo, tuttavia, alla questione dei *residui di piano* che vengono affrontati secondo una duplice prospettiva. Nel caso di comuni dotati di strumento di pianificazione urbanistica di penultima generazione, essi possono continuare a sortire i propri effetti a tempo indeterminato, salvo provvedere ad eliminare ogni forma di consumo di suolo, ma in forma volontaria e non obbligatoria, nel caso di approvazione di nuovi piani di ultima generazione previsti dalla intervenuta normativa regionale.

Il caso illustrato nel successivo paragrafo, riguarda Giugliano in Campania, primo comune italiano per popolazione non capoluogo di provincia, ricadente nell'Area Metropolitana di Napoli, nel quale l'Amministrazione locale, in prospettiva dell'adozione del nuovo strumento di pianificazione urbanistica a consumo di suolo zero, ha ritenuto, mediante un apposito deliberato programmatico assunto dal Consiglio comunale¹, di attivare una fase transitoria di gestione innovativa dei

¹ Il Consiglio comunale di Giugliano in Campania (Na), ha approvato con Deli-

residui di piano, di cui si tratteggiano gli sviluppi, connessi alla specifica condizione, localizzativa e congiunturale, del territorio nel quale il suddetto Comune è ascrivibile.

L'impostazione programmatica contenuta nel suddetto atto deliberativo trova ispirazione in una riflessione sullo specifico tema che si ritrova negli insegnamenti di Giuseppe Campos Venuti, riconosciuto padre dell'urbanistica riformista in Italia nel secondo dopoguerra, per il quale, «le previsioni dei piani generano attese che si trasformano in eredità, successioni, vendite, una rendita urbana che va tenuta in conto ed eliminata in tempi e modi adeguati».

4. *L'azione programmatica possibile*

L'azione programmatica messa in campo nel 2024 dall'Amministrazione comunale di Giugliano in Campania prende le mosse da una pluralità di componenti emergenti dallo scenario sociale, economico e urbanistico in cui si inquadra la gestione transitoria dei residui di piano, derivanti dalla incompleta attuazione del vigente Piano Regolatore Generale (PRG), relativamente all'approvazione dei Piani Urbanistici Attuativi (PUA) ad esso conformi.

La Città di Giugliano si colloca per popolazione al decimo posto fra tutti i comuni del Mezzogiorno d'Italia, comprese le isole, e figura quale seconda città dell'Area metropolitana di Napoli e formalmente ancora terza in Campania, in condizione appaiata con Salerno.

La evoluzione demografica del Comune di Giugliano in Campania segnala un costante incremento di popolazione, derivante sia dal saldo naturale, sia dal saldo sociale, entrambi positivi, in controtendenza con le dinamiche registrate al livello regionale e di Città Metropolitana di Napoli.

Infatti, le principali città della Campania, compresi tutti i capoluoghi di provincia, e la stessa Napoli, registrano, da circa un decennio o meno, un costante calo di popolazione.

bera 12 marzo 2024, n. 4, recante "Governo del Territorio e residui di piano. Pianificazione Urbanistica attuativa. Determinazioni", su proposta dell'Assessore al Governo del Territorio, Prof. Ing. Roberto Gerundo.

La vigenza, a far data dal 1999, del Piano Territoriale Paesistico dei Campi Flegrei, ha determinato la conclusione e generale contingentamento dei fenomeni di antropizzazione ed espansione urbana dei Comuni di Pozzuoli, Bacoli e Monte di Procida, alla cui disciplina tali comuni sono assoggettati.

La recrudescenza del fenomeno bradisismico flegreo, essendo in atto dal 1969, con picchi nel 1970 e nel 1983 e una sensibile e perdurante ripresa sin dal 2005, riguardante i numerosi Comuni ricadenti nella cosiddetta Zona Rossa, posti a ridosso del Comune di Giugliano in Campania, attualmente ha formalmente sancito le condizioni di sicurezza del territorio comunale, essendo quest'ultimo lambito dalla suddetta Zona Rossa e direttamente interessato per una esigua, comunque da attenzionare nell'aggiornamento del Piano di Protezione Civile Comunale, porzione di suolo (4,1 su 94 km²) scarsamente antropizzata (7.000 abitanti su 125.000), posta a confine con il Comune di Pozzuoli.

La suddetta Zona Rossa è stata riarticolata in una *zona di intervento*, comprendente porzioni fra le più prestigiose paesaggisticamente di Pozzuoli e Bacoli e le più dense di prospettive di sviluppo insediativo di Napoli, corrispondente all'area di riconversione di Bagnoli; al suo interno è stata ulteriormente individuata una *zona di intervento ristretta*, per quanto attiene agli effetti eclatanti del fenomeno bradisismico, quali sismicità e sollevamento del suolo.

Il concetto-chiave da implementare nelle politiche urbanistiche da applicare al Comune di Giugliano in Campania corrisponde alla cosiddetta *preparedness*, declinata nella capacità di evolvere in condizioni di rischio territoriale, nella fattispecie del tutto marginale, che può configurarsi quale motore di sviluppo per l'economia locale se basato su una crescita sostenibile sotto i profili sociale, economico e ambientale.

Il combinato effetto delle suddette due condizioni territoriali, Piano Territoriale Paesistico e Zona Rossa, ha determinato temporalmente le seguenti ricadute:

- per la prima, ormai esauritasi, una fase di grande appetibilità dei comuni flegrei con conseguente innalzamento dei valori di mercato delle abitazioni nei contesti paesaggisticamente più prestigiosi, a cominciare da Pozzuoli, con successiva migrazione, fra gli altri, nel Comune di Giugliano in Campania, di popolazioni a reddito più basso, determinando, negli ultimi decenni, un mercato immobilia-

re, riferito al comparto residenziale, caratterizzato da prezzi ancora oggi molto contenuti (prezzo medio di vendita di 1.400 €/m², secondo dati Confcommercio 2023, il più basso nella Città Metropolitana di Napoli);

- per la seconda, un progressivo raffreddamento del suddetto fenomeno con l'avanzare, per imprenditori e piccoli proprietari, di preoccupazioni connesse alla sicurezza territoriale, per quanto attiene all'area flegrea.

La Legge di Bilancio per l'esercizio finanziario 2024 del 30 dicembre 2023 n.213, all'Art. 1, ai commi da 101 a 111, introduce l'obbligo di copertura assicurativa contro le calamità naturali, per il momento limitato alle attività produttive. Per cui le aziende tenute all'iscrizione al registro delle imprese viene introdotto l'obbligo di stipulare contratti assicurativi a copertura dei danni alle immobilizzazioni materiali direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici verificatisi sul territorio nazionale. Per calamità naturali ed eventi catastrofici si intendono i sismi, le alluvioni, le frane, le inondazioni e le esondazioni, dovendo essere oggetto di copertura: terreni e fabbricati, impianti e macchinari, attrezzature industriali e commerciali.

Si va prefigurando, quindi, per fattori del tutto oggettivi, nel tempo breve e medio, una ripresa di interesse del mercato immobiliare nel Comune di Giugliano in Campania, sia nel comparto residenziale, sia genericamente commerciale, oltre che produttivo e nei servizi.

Ne deriva che, in conseguenza del combinato effetto dei fattori paesaggistici e del fenomeno bradisismico, il Comune di Giugliano in Campania, nei prossimi anni, sarà oggetto sempre più incisivamente di una pressione abitativa e commerciale derivante dalle condizioni critiche dell'area flegrea, cosiddetta *urban nearshoring*, per cui, onde evitare il fenomeno prima evidenziato di migrazioni di popolazioni a basso reddito, così come avvenuto tendenzialmente negli ultimi 40 anni, l'offerta abitativa e commerciale contenuta nei PUA, ascritti negli attuali residui di piano ed in corso di definizione amministrativa, dovrà essere di alto livello sotto il profilo qualitativo.

Per avere un'offerta abitativa e commerciale di alto livello qualitativo, essa dovrà essere sostenibile sotto i profili ambientale e sociale: per quanto attiene agli aspetti ambientali, sarà necessario azzerare l'impatto delle trasformazioni urbanistiche sul suolo in termini idraulici,

idrologici e di smaltimento di reflui e di rifiuti solidi urbani, per questi ultimi almeno in parte, da esse prodotti; con riferimento agli aspetti sociali, si dovrà procedere alla effettiva realizzazione e gestione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria da parte degli investitori e alla realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale, in quantità e modalità non simboliche dei nuovi alloggi da realizzarsi nei PUA, da riservare a giovani coppie, residenti o in formazione da persone residenti nel Comune di Giugliano in Campania.

Risulta necessario transitare da una pratica urbanistica, consolidatasi fra gli anni '60 e 2000, di tipo puramente *estrattivo* di risorse territoriali ad una di tipo *rigenerativo*, in grado di contenere le tendenziali massimizzazioni della rendita fondiaria a favore di una capillare diffusione di qualità insediativa a vantaggio della collettività.

Le trasformazioni urbanistiche connesse ai residui di piano dovranno essere caratterizzate dall'applicazione delle seguenti buone pratiche:

- la realizzazione concreta delle opere di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi e verde di nucleo e arredo urbano, oltre alle reti tecnologiche ed ai sottoservizi) e secondaria (verde attrezzato per il gioco e lo sport, parchi e giardini pubblici) a carico degli investitori, compresa la transitoria o, auspicabilmente, permanente manutenzione ordinaria e straordinaria sempre a loro carico, produrranno un innalzamento della qualità della vita non solo delle popolazioni da insediare, ma anche una ricaduta sull'intorno abitato, cresciuto spesso selvaggiamente e con carattere diffusamente abusivo, determinando un generale miglioramento della qualità della vita e potenziali forme di integrazione sociale;
- per gli aspetti connessi alla qualità edilizia ed urbanistica delle previsioni di PUA, in particolare di tipo residenziale, relativamente alle porzioni ad uso esclusivo, i progetti dovranno prevedere qualificanti spazi condominiali, sia all'aperto, quali giardini, piccole attrezzature sportive, piscine, orti per l'approvvigionamento a *metro zero*, sia costruiti, quali area comuni di riunione, coworking, lavanderia, banca del tempo, compostiere, ecc.

La diffusione delle suddette buone pratiche, quali la manutenzione delle urbanizzazioni a carico dell'utente, orienteranno i prezzi delle vendite immobiliari verso un tendenziale contenimento, aumentando il grado di responsabilità degli abitanti nella difesa del bene comune,

selezionando componenti sociali caratterizzate dal rilevante senso civico (*positive gentrification*), contribuendo, infine, al contenimento della rendita fondiaria speculativa gravante sui valori di transazione dei suoli edificabili.

L'attenzione al recupero dei residui di piano, nella fase stralcio di attuazione del PRG, che quindi confluiranno nel redigendo PUC limitatamente a quelli adottati nei rispettivi PUA, deriva, anche e in parte non trascurabile, dalla obbligatoria attenzione che l'Amministrazione comunale ha riposto sulla gestione del tributo connesso all'IMU, a far data dal recupero delle morosità sin dal 2017 sulle aree edificabili, come imposto per legge, ma anche al contributo che gli investitori dovranno attivamente fornire nei processi di rigenerazione urbana in termini di realizzazione e gestione delle opere di urbanizzazione, che la stessa Amministrazione comunale non avrebbe concrete possibilità di mettere in essere, attesa le generali criticità ed effettiva incapacienza della finanza locale, riuscendo quest'ultima a garantire, al più, la manutenzione delle sole dotazioni territoriali attualmente già esistenti.

Sotto il profilo strategico e di medio periodo, l'attivazione dei residui di piano, in termini di PUA, così come impostati, quali ultime e conclusive forme di consumo di suolo extraurbano ed in forza della elevata qualità edilizia che li deve contraddistinguere, determineranno una necessaria ripresa di attenzione per il vastissimo complesso immobiliare dismesso, sia nel centro storico, sia in aree di più recente formazione, che risulti abbandonato, così come si evince dal censimento Istat 2021, che rileva essere presenti a Giugliano in Campania, su un totale di 51.386, 7.700 abitazioni definite «non occupate», pari al 15%, che in un arco temporale presumibilmente medio, pari a 3-5 anni, cominceranno ad essere *ri*-attenzione dalla proprietà immobiliare e dagli investitori, costituendo l'unico patrimonio edilizio su cui poter intervenire.

L'attuazione concreta dei residui di piano, ammezzo PUA, non è messa in essere ai fini di favorire le tradizionale attività di impresa nel settore edilizio ma in quanto strumento del riposizionamento dei flussi migratori nella parte occidentale della Città Metropolitana di Napoli; in tal senso, si ritiene che l'attuazione dei PUA debba concorrere attivamente alla complessiva strategia di intervento, così come prefigurata, mediante la loro concreta attuazione in tempi medio-brevi, per cui le

convezioni urbanistiche, che li integreranno operativamente, dovranno espletare i loro effetti sul territorio in un tempo di attuazione abbreviato rispetto a quello massimo consentito dal quadro normativo.

Inoltre, attraverso l'attuazione dei PUA si potrà pervenire alla realizzazione delle attrezzature pubbliche, in particolare parcheggi e verde attrezzato, di cui i territori periferici nei quali si vanno a realizzare gli interventi urbanistici sono quasi completamente privi.

L'insieme delle questioni sollevate costituiscono, quindi, specifico orientamento per le attività di gestione amministrativa delle istanze di PUA, da espletarsi da parte dei competenti uffici comunali, da inquadrare nella disciplina urbanistica e di governo del territorio statale e regionale, oltre che comunitaria, in merito alla quale è da evidenziare l'approvazione della *Nature Restoration Law*, nel luglio 2023, che prevede, tra l'altro, «zero perdita netta di spazi verdi urbani entro il 2030».

Nel descritto scenario di orientamento programmatico, vanno definite le seguenti modalità di formazione dei PUA.

Ai sensi del DGRC n. 440 del 12.10.2021, denominato Piano di Tutela della Acque 2020/2026, tutti gli interventi di trasformazioni d'uso del suolo che comportino nuove costruzioni o ristrutturazione edilizia e urbanistica, con aumenti di volumetria, devono garantire il principio dell'invarianza idraulica e idrologica, assicurando che le portate massime di deflusso meteorico, scaricate dalle aree da urbanizzare o nelle quali è incrementata l'urbanizzazione nei ricettori naturali o artificiali di valle, non siano maggiori di quelle preesistenti ai suddetti interventi di trasformazione del suolo.

Le suddette garanzie si esplicitano mediante interventi ascrivibili alla modalità definita SuDS (Sustainable urban Drainage Systems), che annoverano, tra l'altro:

- la totale permeabilità dei suoli non oggetto di trasformazioni edilizie a contenuto volumetrico;
- la parziale permeabilità dei suoli destinati a percorsi pedonali, ciclabili e genericamente carrabili;
- la diffusa copertura vegetale mediante piantumazione di essenze arboree di alto e medio fusto ed a cespuglio;
- la creazione di laghetti artificiali e vasche a valenza ornamentale per il recupero e riciclo delle acque piovane per irrigazione, lavaggio e per alimentazione di impianti sanitari.

Ai fini dell'ulteriore incremento della sostenibilità ambientale degli interventi di espansione urbana, sono necessarie le seguenti modalità di attuazione:

- la creazione almeno in parte di tetti verdi al fine di ridurre l'isola di calore urbano;
- l'uso di colori chiari dei manufatti edilizi e nelle finiture e arredi urbani al fine di incrementare l'albedo delle superfici;
- la massimizzazione della compattezza dell'insediamento edilizio al fine di minimizzare le dispersioni termiche;
- la realizzazione di edifici a emissioni zero;
- la creazione di comunità energetiche rinnovabili (CER);
- la rimozione di eventuali precedenti pavimentazioni di spazi aperti al fine di ricondurre il suolo a forme di rinnovata permeabilità totale o parziale (*de-sealing soil*).

Gli interventi edilizi e urbanistici previsti dai PUA sono consentiti qualora le opere di urbanizzazione primaria, individuate a servizio degli stessi, siano funzionalmente collegabili a quelle comunali esistenti, ai sensi dell'Art.5 della Legge regionale 1/2019; nel caso in cui tale condizione non sia immediatamente realizzabile, nel periodo transitorio potranno essere sopperite le derivanti esigenze mediante soluzioni impiantistiche alternative, a norma di legge.

Gli stessi interventi edilizi e urbanistici, di cui al comma precedente, sono assoggettati alle prescrizioni dell'art. 4, comma 9, lettera h) della Legge Regionale 13/2022 e, per quanto pertinenti, si ispirano alle Linee guida allegate alla DGRC n. 572 del 22 luglio 2010.

Nei PUA si dovrà perseguire il mantenimento del regime idrologico e idraulico naturale, conseguendo la riduzione quantitativa dei deflussi, l'attenuazione del rischio idraulico e la riduzione dell'impatto inquinante sui corpi idrici ricettori tramite la separazione e gestione locale delle acque meteoriche non suscettibili di inquinamento.

La corretta gestione delle acque meteoriche non contaminate ha lo scopo di far diminuire il deflusso verso le reti di drenaggio urbano e da queste verso le eventuali canalizzazioni di superficie già in condizioni critiche, riducendo così l'effetto degli scarichi urbani sulle portate di piena delle stesse.

I PUA da proporre per l'adozione dovranno essere dotati di esplicite citazioni delle loro previsioni urbanistiche in forma di ampia, completa

e capillare *renderizzazione* delle loro previsioni planivolumetriche nonché di sintesi non tecniche dei loro contenuti, sia di insieme sia di dettaglio, al fine di rendere efficace il processo di formazione degli stessi a vantaggio dei portatori di interessi diffusi, in fase di osservazioni e/o opposizioni seguenti alla fase di adozione, e, in generale, a supporto dei momenti di partecipazione popolare.

Nelle modalità di attuazione dei PUA a carattere residenziale, sarà indispensabile fissare:

- la necessità di favorire fortemente una quota di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), di cui all'Art. 5 della Legge regionale 13/2022 e smi, tendente al 10% degli alloggi da realizzarsi, approssimata per eccesso rispetto al numero di alloggi totali previsti in ciascun PUA;
- la distribuzione non concentrata degli stessi, con riferimento ai corpi di fabbrica autonomi da realizzare;
- l'assegnazione degli stessi alloggi ERS a seguito di apposito bando pubblico a cura dell'Amministrazione comunale;
- l'ammontare del prezzo a metro quadrato di superficie utile lorda di vendita degli alloggi ERS, pari a quello medio di vendita dello specifico PUA, con una riduzione del 30%;
- l'accesso ai bandi pubblici per l'assegnazione degli alloggi ERS riservato alle giovani coppie il cui capo famiglia non abbia compiuto il 40esimo anno di età e, almeno uno dei due componenti, abbia residenza da almeno cinque anni nel Comune di Giugliano in Campania;
- le fasce di reddito, in sede di bando pubblico per l'assegnazione, che ne permettano la partecipazione, da commisurare ad un intervallo tale che non consenta economicamente di rivolgersi al mercato immobiliare libero, né formalmente di aspirare ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP).

Sarà necessario contingentare il periodo di completamento dei PUA prevedendo la loro conclusione e messa in funzione, sia relativo alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria sia alla parte edilizia residenziale o commerciale, in tre anni dalla data della relativa approvazione, prorogabili di due anni nel caso di forza maggiore, da cui vanno detratti i tempi burocratici di competenza dell'Amministrazione comunale per il disbrigo delle attività di competenza, nonché di prevedere nei PUA a carattere residenziale, la realizzazione e la manuten-

zione ordinaria e straordinaria, per non meno di un triennio dal loro collaudo finale, delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria di uso pubblico a cura e spese dell'investitore e della eventuale proprietà successiva, che ne garantisca la fruizione collettiva e gratuita.

Nei PUA a carattere residenziale, le dotazioni territoriali si sostanziano nella realizzazione esclusiva di aree per parcheggi e verde attrezzato per il gioco e lo sport, nella misura, rispettivamente, di 5,00 m² e di 15,00 m², per un totale di 20,00 m² per ogni 80,00 m³ di volume utile lordo costruito; analogamente nei PUA a carattere non residenziale o per quelli a carattere misto relativamente agli aspetti manutentivi, fermo restando che per la componente non residenziale dovranno essere realizzate dotazioni territoriali nella misura prevista dall'art. 5, comma 2°, del DI 1444/1968, da aggiungersi a quanto necessario per la componente residenziale.

In tutti i casi, i parcheggi pertinenziali devono essere realizzati in quantità aggiuntive alle dotazioni territoriali, come previsto a norma della legge 122/1989 e smi, sia in proporzione dei volumi residenziali, sia non residenziali; le opere di urbanizzazione primaria e secondaria previste dai PUA devono essere predisposte, per l'adozione dello stesso, con valenza di progetto esecutivo di cui all'Art. 41 del D.lgs 36/2023 e smi.

Le convenzioni urbanistiche potranno prevedere che le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria possano essere a carico del soggetto privato anche a tempo indeterminato.

Si dovrà favorire la predisposizione di PUA il cui dettaglio progettuale sia tale da consentirne l'approvazione, ai sensi dell'art. 23, comma 1°, lett. c, del DPR 380/2001, relativa ai singoli interventi edilizi con SCIA, ferma restando la possibilità, in capo alla Giunta comunale di approvare i PUA ai sensi dell'art. 26, comma 5°, della Legge regionale 16/2004.

Bibliografia essenziale

- R. GERUNDO, A. MARRA, *L'analisi del rischio di periferizzazione a supporto delle strategie regionali di pianificazione paesaggistica*, in A. ATTADEMO, E. FORMATO, M. RUSSO, PPR. *Piano Paesaggistico Regionale della Campania*, vol. 2, *I saperi del paesaggio. Studi*, Artem Editore, 2022.

- R. GERUNDO, A. MARRA, *La promozione delle Comunità di Energia Rinnovabile nella pianificazione urbanistica: una metodologia di supporto alle decisioni*, in *Urbanistica informazioni*, n. 306 s.i., Inu edizioni, 2022.
- R. GERUNDO, A. MARRA, F. RUSSO, A. NESTICO, *On the Phenomenon of Depopulation of Inland Areas*, in *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022 Workshops*, n. 13382, Springer, 2022.
- R. GERUNDO, A. MARRA, *Introduzione. Prospettive di ricerca per la promozione delle Comunità Energetiche Rinnovabili nella pianificazione urbanistica*, in *BDC*, n. 22, Springer, 2022.
- R. GERUNDO, A. MARRA, *Renewable Energy Communities: Urban Research and Land Use Planning*, in *BDC*, n. 22, Springer, 2022.
- R. GERUNDO (a cura di), *Città e piani del rischio pandemico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022.
- R. GERUNDO, A. MARRA, *Periferie. Nuovi profili del rischio territoriale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023.
- R. GERUNDO, A. MARRA, M. CENI, C. GERUNDO, *Il dimensionamento di Edilizia Residenziale Sociale nei processi di rigenerazione urbana. Il caso studio di Pagani (SA)*, in *Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU «Conoscenza materiale e immateriale e gestione delle informazioni»*, a cura di Musco F., Zoppi C., Brescia 23-24 giugno 2022, Planum, 2023.
- R. GERUNDO, (a cura di), *Città e piani del rischio energetico e alimentare*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023.
- R. GERUNDO, C. GERUNDO, V. DE SALVATORE, F.F. BUONFANTINO, *L'utilizzo di dati non convenzionali nella stima spazializzata dell'inoccupato residenziale. Il caso studio di Afragola*, in *Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU «Conoscenza materiale e immateriale e gestione delle informazioni»*, a cura di Musco F., Zoppi C., Brescia 23-24 giugno 2022, Planum, 2023.

BACOLI. UN BREVE PERCORSO ATTRAVERSO
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DI UN QUINQUENNIO
TRA POLITICHE DI RIGENERAZIONE
E RIPRISTINI AMBIENTALI

Marianna Illiano

SOMMARIO: 1. Le condizioni di partenza. – 2. Il programma degli interventi. –
3. Conclusioni.

1. Le condizioni di partenza

Nei cinque anni di Amministrazione Comunale, tra il 2019 e il 2024, a Bacoli, parte peninsulare dei Campi Flegrei, è stato possibile, nonostante le poche risorse finanziarie e umane e nonostante la instabilità per la pandemia e la crisi bradisismica, elaborare e realizzare un programma di opere articolato e finanziato da fondi metropolitani, statali e comunitari che ancora, per anni, potrà indirizzare lo sviluppo sostenibile del territorio.

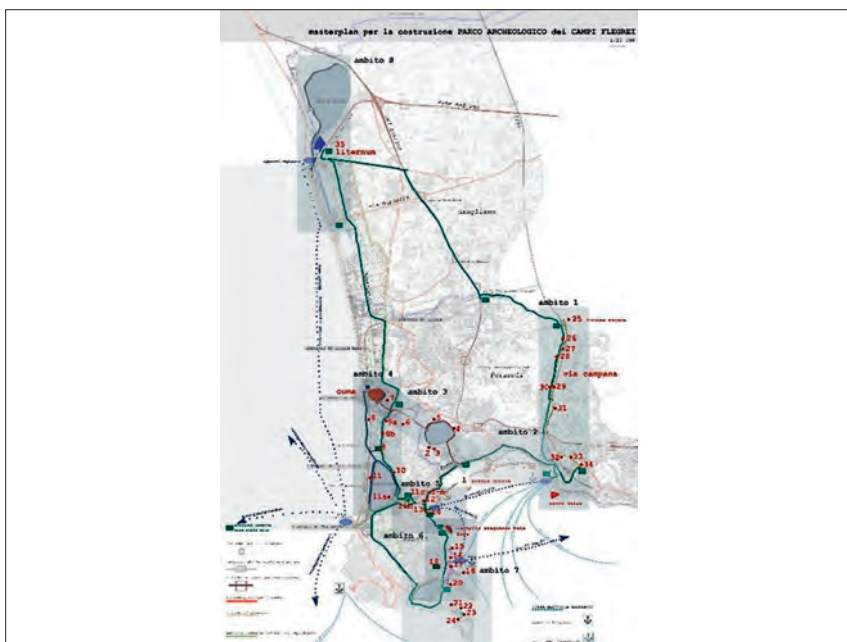
Ad inizio mandato amministrativo i tanti siti archeologici erano già entrati nel nuovo Parco Archeologico dei Campi Flegrei e da “siti minori”, da conservare e preservare, si avviavano a diventare ritrovate centralità di un palinsesto territoriale con la loro presenza diffusa e fortemente connessa al contesto urbano. Il Parco Archeologico muoveva nel 2019 i suoi primi passi con un piano di interventi, condiviso con i comuni flegrei, non solo finalizzato al consolidamento e restauro di siti chiusi da anni, ma anche con progetti urbani estesi a pezzi di città, per lo più abbandonati o dismessi da anni, da poter rifunzionalizzare e ridisegnare per il miglioramento della accessibilità al Parco Archeologico (dal recupero della galleria dismessa della grande Baia della linea Cumana alle aree di sosta funzionale ai sti del centro storico di Bacoli). Inoltre al 2019 la Città Flegrea stava vedendo il completamento delle opere del Grande Progetto Laghi Flegrei, un intervento molto esteso e capillare, nato dall'idea di migliorare lo stato delle acque marine e lacustri a partire dalla manutenzione ordinaria e straordinaria della rete fognaria. Al com-

pletamento del Grande Progetto si aggiungeva poi la costruzione del Piano Strategico per la Città Metropolitana di Napoli oltre alla possibilità di proporre opere da inserire nel Masterplan del litorale Domizio flegreo che avrebbe proiettato il territorio comunale in una dimensione urbana non solo legata alla città di Napoli, ma anche alle aree costiere a nord, domitiche, di cui la penisola flegrea rappresenta di fatto l'avamposto più a sud.

L'azione programmatica, quindi, in quel preciso momento storico rendeva indispensabile non solo pianificare un ordinario non strutturato da tempo, per l'avvicinarsi di una discontinuità amministrativa, ma anche raccogliere tutte le possibilità e metterle a sistema in un nuovo programma di azioni utili a dotare la città di un progetto omogeneo ed unitario che connettesse Natura e Artificio, Geografia e Storia, muovendosi con attenzione in un sistema vincolistico articolato e complesso che aveva nel tempo creato da un lato un forte immobilismo sui temi urbani strategici e dall'altro una speculazione edilizia diffusa e strutturata.

La contemporanea messa a punto del definitivo di nuovo Piano Urbanistico comunale faceva intanto crescere la consapevolezza del pregio insito in quei caratteri permanenti che intanto costruivano la "forma" del piano nella sua parte strutturale, ma faceva crescere anche la consapevolezza dei rischi che quei valori correvano anche alla luce delle trasformazioni urbane repentine rese possibili dalle semplificazioni di procedimenti edilizi e urbanistici possibili grazie a leggi nazionali (dalla temporaneità alla stagionalità, dalla amovibilità e precarietà che ha reso tutto, di fatto, permanentemente modificato anche consentendo le peggiori devastazioni orografiche delle aree più fragili).

Come in un processo di riordino di un mosaico di frammenti apparentemente disconnessi si è rilevata la strategia da poter utilizzare: bisognava lavorare con chiarezza al ri-disegno delle permanenze provando a riammagliare trame che rischiavano frammentazione e perdita di valore ambientale. A riconnettere quei sistemi spezzati (ogni sito archeologico stava diventando il retro di qualcosa, di una attività commerciale o di un parcheggio) sono state un insieme di azioni e strategie incentrate sul ripristino della natura che, come un filo verde, ha provato a mettere a sistema i valori rivelati.



1. *Masterplan* del Parco Archeologico dei Campi Flegrei.

2. *Il programma degli interventi*

Le prime azioni hanno riguardato prima di tutto la programmazione di una serie di attività ordinarie sui luoghi più sensibili e fragili, beni comuni non solo perché rientranti nel patrimonio comunale o statale, ma anche perché di notevole interesse pubblico per il valore paesaggistico tangibile e dichiarato da quasi un centenario (le aree interessate sono state in particolare le spiagge, le sponde lacustri).

Nello specificato hanno riguardato:

1. L'emissione di ordinanze di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi, difendendo e controllandone la ottemperanza. Si è potuto difendere e in questo modo uno scorcio, un punto di vista, uno stato di bene comune dimenticato (sono state interessate manufatti e opere su arenili o tratti a rischio);

2. Il diniego di pratiche di condono sospese da anni che avevano falsamente legittimato una ulteriore sequenza di altri abusi anche nelle aree più fragili;

3. Il dialogo con chi tra occupazioni abusive ed usi impropri aveva fatto propri ampi spazi di aree pubbliche (dai concessionari demaniali ai proprietari di aree limitrofe).

La semplice ridenominazione dei “materiali urbani”, invocando spesso semplici principi costituzionali (come la demanialità di un arenile dimenticato) o applicando la “norma” con coraggio, ha consentito di recuperare e iniziare ad usare con attenzione tutti gli strumenti del progetto di rigenerazione ambientale e urbana. Il processo di rigenerazione urbana ed ambientale che si è innescato, con queste prime azioni straordinariamente ordinarie, infatti, è stato un percorso naturale e consequenziale di una ordinaria gestione della Cosa Pubblica gradualmente libera da sovrastrutture, per destinazione ed usi impropri.

Bacoli contiene cinque siti rientranti nella Rete Natura 2000 tra terra, mare e laghi, poseidoneti e canneti, dune costiere ed arenili, macchia mediterranea e lagune costiere, zone umide e istmi tra acque interne ed esterne che occupano più di un quinto del territorio comunale. L'intero territorio di Bacoli è stato dichiarato di notevole interesse pubblico fin dal 1959 giacché *i luoghi oltre a formare un quadro naturale di non comune bellezza costituisce nel suo insieme un caratteristico complesso di valore estetico e tradizionale godibile da vari punti di vista accessibili al pubblico*. Nonostante tale sistema vincolistico, che si aggiunge alla fragilità dettata dalla sua storia geologica, le trasformazioni avvenute negli ultimi anni hanno fortemente impoverito il patrimonio naturale: le dune costiere della cosiddetta Spiaggia Romana (litorale cumano) risultano da anni compromesse dalla realizzazione di opere definite amovibili che di fatto compromettono fortemente una continuità naturale estremamente delicata, tra mare, spiaggia, duna, lecceta lago. I cambi di destinazioni d'uso, lungo il litorale cumano, da stabilimenti balneari in ristoranti, con gli annessi giochi pirotecnici in contesti dove vengono a nidificare specie protette da luoghi lontani, hanno ulteriormente declassato il paesaggio ad uno sfondo statico di un selfie o di un book matrimoniale. La riduzione ad area di risulta, per farne cantieri navali improvvisati in baracche, degli arenili urbani lungo l'antico porto romano del Miseno hanno inoltre rappresentato la deriva più degradata di norme e previsioni urbanistiche sospese di piani regolatori mai potuti realizzare, ma ancora se ben letti assolutamente lungimiranti (il porto del Miseno progettato da Luigi Cosenza resta attuale).

L'azione pubblica è così diventata l'unico modo per bloccare questo processo di repentino impoverimento attraverso progetti/processi che non si sono completati con un mero "fine lavori", ma che ancora possono continuare ad agire come un cantiere sempre aperto con la comunità e non solo quella attuale.

In sintesi alcune azioni realizzate sul palinsesto naturale territoriale:

- Rigenerazione di aree pubbliche: sono state eliminate ampie superfici di asfalto con sostituzione di materiali drenanti (piazza San Sossio a Miseno con il Paino Strategico della Città Metropolitana, area del Fusaro con il Masterplan del Litorale Domizio flegreo);
- Ridisegno dei Viali della Città: Lungo viale Olimpico e viale Vanvitelli, due direttrici simili che dal lago, rispettivamente lago Miseno e lago Fusaro, conducono con una leggera pendenza verso zone a mezza costa, sono stati ripiantumati lecci e alberi di Giada lì dove esigenze di parcheggio avevano sacrificato parti dei camminamenti pedonali e alberi (finanziato grazie al supporto delle società gestrici dei sottoservizi);
- Ricostituzione delle dune costiere: Le risultanze della caratterizzazione delle sabbie derivate dalla disostruzione della foce nord del lago Fusaro ha permesso di ricostituire ampi tratti di dune costiere lungo spiaggia romana, tra i punti più sensibili e di più alto valore ambientale (fondi europei);
- Liberazione della fascia di rispetto circumlacuale del Fusaro: con l'avvio del progetto della circumlacuale è stato possibile ridare centralità alla piazza d'acqua dell'Achrusia Palus un tempo luogo di svago, caccia e pesca, ma anche luogo di allevamento dei mitili. Un nuovo punto di vista, con la demolizione e smontaggio di superfetazioni di vario genere, è stato restituito al Territorio. La fascia di rispetto lungo i laghi di fatto crea una infrastruttura verde che potrà connettere i due laghi e i due mari, quello del golfo di Pozzuoli e quello del litorale Domizio flegreo;
- Completamento delle passeggiate lungo lago, Miseno e Fusaro, con la promozione di un nuovo controllo della vegetazione spontanea lungo le sponde, presto diventata sede di nuove nidificazioni di specie non più visibili da anni;
- Riforestazione del Parco della Quarantena, area di un pregio: la messa a dimora di nuovi individui arborei andrà a integrare le parti del

- compendio un tempo utilizzato per la coltivazione delle erbe utili ad approvvigionare le specie animali lì alloggiate (Fondi metropolitani);
- Bonifica ambientale della spiaggia ai piedi di Punta della Sarparella nell'area del Miseno: occasione unica per restituire in maniera definitiva una zona abusata e demolita ma nel tempo non restituita alla comunità. La bonifica definitiva dell'area ha consentito di ripensare il margine urbano tra mare e terra lì dove la linea di costa, fortemente variata nel tempo, conserva ancora tracce di permanenze archeologiche;
 - Recupero della piccola foresta urbana nel compendio di Villa Ferretti con i suoi individui arborei che prevalgono sulle preesistenze archeologiche ponendo non poche questioni sulle scelte progettuali dell'intervento di consolidamento della antica villa marittima costiera ne Sinus Baianus.

Tante altre sono le azioni e le strategie messe in campo, le summenzionate sono solo le più emblematiche del quinquennio raccontato che si spera possa aver segnato, con un nuovo piano urbanistico comunale e con il processo che ogni opera ha potuto avviare, le sorti di un territorio, quasi per un quarto pubblico, per le condizioni geografiche specifiche che lo caratterizzano (penisola contenente due specchi lacustri).

3. *Conclusioni*

Il percorso amministrativo di Bacoli ha provato a mettere al centro l'Ambiente come valore e vincolo per la programmazione e pianificazione anche a volte a discapito del consenso generale (non pochi sono stati i conflitti da affrontare) in un periodo durante il quale a livello nazionale ed europeo importanti principi si stavano ratificando (dalle modifiche all'articolo 9 e 41 della Costituzione con legge n. 1/2022 alla Nature Restoration Regulation del 2024). La forte fragilità descritta, insieme alla ricchezza territoriale e alla specificità ambientale rendono il paesaggio flegreo, *il suo ambiente e le sue componenti beni comuni in proprietà collettiva della presente e future generazioni*¹ per cui ogni azione anche se apparentemente di minimo conto può impattare fortemente su un sistema delicato e purtroppo compromesso, ma ancora riconoscibile per cui ancora recuperabile.

¹ P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi*, 25/2011, 1 ss.

CONCLUSIONI

Gabriella De Giorgi

Una raccolta di studi che, per riflettere sul tema dei “Piani e Strumenti per la Città Verde”, chiama a confronto più saperi e indica la traccia di quel confronto tra «l’utopia e la realtà» che già dal titolo mostra la consapevolezza della complessità del compito e la limitatezza delle visioni parziali, specie quando oggetto di indagine sia una nozione come quella di ‘città verde’ connotata dall’intrinseca polisemia sia del sostantivo che dell’attributo. Ai giuristi è spettato il compito di leggere un reticolo normativo frammentato, evocativo di un nuovo ordine di idee nel discorso sulla città verde.

Molteplici i punti di osservazione. Un primo tema (F. Di Lascio) è quello della rigenerazione urbana identificata con una specifica funzione amministrativa connotata da un altrettanto specifico profilo di doverosità: quello dell’applicazione estensiva del Regolamento europeo n. 1991/2024 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura (c.d. *Nature Restoration Law*), in vista del raggiungimento del valore del verde urbano non solo identico ma più elevato rispetto all’originale. È una prospettiva, questa, che opera in due direzioni. Da una parte lega la nozione di ‘città verde’ a quella comunitaria di ‘infrastruttura verde’ propria del Regolamento che con disposizioni vincolanti mira a preservare e ripristinare le reti naturali per garantire i servizi ecosistemici urbani e non solo, capace così di dare struttura a una formula – quella di ‘città verde’ – che proprio a causa dell’indeterminatezza della nozione giuridica e dell’incertezza del quadro normativo di riferimento era apparsa come un ‘non luogo’ privo di identità (come Marc Augè nel suo saggio del 1992 ricordato da Di Lascio). Dall’altra sollecita un ripensamento dei confini dell’autonomia dei comuni nel contesto del governo del territorio urbano nel senso rimarcato anche dalla Corte costituzionale, e questo per il ruolo rilevante che loro spetta per la costruzione della ‘città verde’, quali soli attori istituzionali capaci di definire nuove politiche urbane e così soddisfare, nel solco della Carta delle città europee per uno sviluppo durevole

e sostenibile (c.d. Carta di Aalborg) del 27 maggio 1994, il nutrito catalogo di diritti che quella nozione evoca.

Un secondo punto di osservazione (M. Brocca) nasce dalla progressiva consapevolezza, germinata nell'ambito del diritto ambientale internazionale, della "dimensione urbana" della questione ambientale che ha consentito l'emergere del tema, in passato trascurato, della forestazione urbana secondo un'accezione stretta della nozione di forestazione urbana intesa come diffusione delle formazioni boschive in ambito urbano, perciò tema non confondibile con le varie misure volte a "inverdire" il contesto urbano, come la progettazione di parchi, giardini, alberature, viali pubblici, lo sviluppo di orti urbani, la realizzazione di tetti e facciate verdi, la tutela di spazi con presenze arboree (scarpate, fossi, ecc.). Si tratta invece proprio di interventi sia di creazione mirata – e artificiale – di nuovi boschi ovvero di ripristino o recupero di boschi esistenti ma degradati o estinti, sia di accompagnamento dello sviluppo di boschi spontanei nati per naturalizzazione o rinaturalizzazione di aree libere ovvero dismesse.

La multifunzionalità delle foreste urbane, con la loro capacità di produrre servizi ecosistemici a favore della collettività, è peraltro un dato normativo che si intreccia con due visioni dei boschi alimentate da opposti immaginari anche letterari, ora come luoghi impervi e oscuri ora come luoghi da scoprire, esplorare, visitare per i vantaggi che offrono in termini di benessere psico-fisico (estetica, amenità, qualità dell'aria, ecc.), cosa che spiega il difficile emergere del tema proprio nel suo legame con la città e al tempo stesso l'ineluttabilità del connubio "città" e "ambiente". È così che è proprio quest'ultimo a essere alla base di ulteriori documenti internazionali che si connotano per l'esplicito riferimento ai boschi urbani, com'è nella nuova Strategia forestale per il 2030 dell'UE del 16 luglio 2021 che pone tra gli obiettivi l'«imboschimento e rimboschimento di foreste ricche di biodiversità», e individua le «aree urbane e periurbane» come gli ambiti territoriali di prioritario intervento in ragione dei riconosciuti effetti positivi delle foreste nell'ambiente cittadino. Si tratta della stessa linea direttrice recepita anche nel ricordato Regolamento europeo n. 1991/2024 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, che muove proprio dalla constatazione che per sfruttare appieno i benefici propri degli ecosistemi naturali non basta il mantenimento in buono stato dei diversi tipi di

habitat protetti, ma occorre intervenire anche nell'ottica del ripristino degli habitat degradati. Si spiega così che in mancanza di un adeguato inquadramento normativo a livello statale sul tema della forestazione urbana – data dalla originaria disattenzione al tema in una legge come la n. 10 del 2013 pure dedicata allo sviluppo degli spazi verdi urbani –, l'adeguamento del quadro normativo nazionale è affidato, a livello nazionale, a disegni di legge che collegano gli interventi di forestazione urbana alle politiche di rigenerazione urbana, ovvero di contrasto del consumo di suolo e all'attuazione degli obiettivi, fra cui quello specifico dedicato alla tutela delle foreste, della nuova Strategia nazionale per la biodiversità approvata nel 2022, mentre sono ancora una volta i comuni a riconoscere la nuova funzione delle foreste urbane come «la «colonna vertebrale» delle infrastrutture verdi». Si assiste così a iniziative volontarie di natura progettuale, anticipatorie di iniziative di livello regionale e statale, rappresentazione e veicolo di nuovi bisogni, nel senso della declinazione orizzontale della sussidiarietà nelle sue differenti forme. Ma soprattutto si pongono le premesse per una nuova lettura delle rigide tipizzazioni del territorio comunale, col riconoscimento che la zona E (c.d. agricola) non assolve più solo necessariamente a una rigida vocazione agricola del territorio ma invece include quella di contenimento dell'espansione edilizia, questa volta non più declinata come in passato in senso negativo quale limite all'espansione dell'edificato, ma nel senso attivo del riconoscimento di una finalità di tutela ambientale che solo la zona agricola può assolvere, proprio grazie alla possibilità di impiantarci quella infrastruttura che è la foresta urbana. È per la stessa ragione che si giunge a un ripensamento della stessa zona F, piegata alla possibilità di accogliere le «infrastrutture verdi multifunzionali», alla stregua di «attrezzature di interesse generale» come nella più recente legislazione regionale, capace di intaccare la stessa definizione di foresta secondo criteri economicistici di tipo superficiario.

Del resto, la forza espansiva della nozione si trasforma così, per la sua capacità di porsi come riferimento culturale e scientifico di più saperi, in forza attrattiva e unificatrice delle differenti tipologie di verde urbano, consentendo di contestare e superare l'esclusione del bosco dalla categoria degli «spazi verdi urbani» e anzi consentendo l'accostamento dei boschi urbani alla definizione di bosco e quindi la loro riconduzione all'ambito di applicazione del testo unico forestale (d.lgs. n.

34/2018), con la sua rinnovata concezione del bosco ancorata al canone della multifunzionalità sempre più spiccata nella lotta al cambiamento climatico, come dimostra la più recente legislazione internazionale in materia.

Il confronto con differenti ordinamenti giuridici in tema di strategie per la città verde ha consentito di esaminare come in Francia (M. Errico) il tema si colleghi essenzialmente col profilo della responsabilità dello Stato a partire dal celebre *affaire du siècle*, senza tuttavia dimenticare le conseguenze dell'urbanizzazione incontrollata dei territori, cui si collegano nuovi imperativi, come quello generale di ripristinare la natura all'interno dei centri urbani, con attenzione specifica agli alberi, come elementi centrali nella costruzione della città verde e bene comune come tale oggetto di una protezione speciale, oggi invertebra nel codice forestale del 2012 ma risalente agli anni '70 e '80 del secolo scorso. Oggi quell'ordinamento testimonia una tensione ancora più forte verso quella che appare una vera e propria urgenza civica di scongiurare la morte della città, possibile solo attraverso una pianificazione integrata tra gli interessi urbanistici, ambientali e sociali, com'è nel Piano urbanistico della città di Parigi. In modo non dissimile l'ordinamento spagnolo (A.G. Modano) – col Piano Forestale (2022-2032) diretto a favorire foreste e sistemi periurbani resilienti, capaci di fornire servizi ecosistemici essenziali nei contesti metropolitani e con la Strategia Nazionale per l'infrastruttura verde che da principale riferimento per la città verde – mostra come sia in atto una radicale trasformazione verde delle città spagnole, non più nel senso del semplice decoro urbano ma come elemento essenziale per la qualità dell'ambiente e come «servizio funzionale al soddisfacimento di un bisogno collettivo». Quelli di Valencia con la sua Strategia urbana 2030, di Madrid col progetto del “Bosque Metropolitano” nell'ambito del Piano integrato Madrid 360, di Santiago de Compostela, con l'ideazione di un anello verde, di Vitoria Gasteiz, col suo modello di pianificazione urbana sostenibile basata su un sistema di anelli verdi, denominato “Green Belt”, che ospitano percorsi pedonali e ciclabili, corridoi ecologici, orti urbani e spazi per l'educazione ambientale, sono solo alcuni degli esempi paradigmatici di sviluppo urbano sostenibile, capaci di offrire soluzioni innovative e a un tempo capaci di integrarsi con obiettivi di inclusione sociale, resilienza urbana e responsabilità ambientale.

Non meno importanti i contributi che sono venuti dai saperi diversi da quelli giuridici.

Gli urbanisti hanno consentito nuovi approcci sul tema degli spazi aperti e nuove scritture dello spazio condiviso (Mininni). Nozioni quali spazio pubblico, periurbanità, spazio comune sono stati rispettivamente declinati nel senso della rottura delle rigide specializzazioni funzionali proprie, come esito di una nuova gerarchia tra territori, centri e periferie dettate dalla maggiore flessibilità e da maggiori ri-significazioni dello spazio, infine come un modo di intendere gli spazi pubblici come una sorta di costruito sociale i cui esiti non sono predefiniti ma che, anche a fini di sicurezza pubblica, va ripensato, imprimendovi un nuovo senso e nuovi valori simbolici.

La ricerca di un nuovo senso dell'abitare è espressa infine dalla mappa che indica l'impatto delle transizioni normative sui residui di piano nei processi di rigenerazione urbana (l'area di Bacoli), esito di uno studio che mostra come pressione abitativa e commerciale derivante dalle condizioni critiche dell'area flegrea, c.d. *urban nearshoring*, e necessità di un'offerta di alto livello qualitativo della relativa offerta per evitare il fenomeno di migrazioni di popolazioni a basso reddito, così come avvenuto tendenzialmente negli ultimi 40 anni, convergano verso piani sostenibili sotto i profili ambientale e sociale (G. Oliva): con l'azzeramento dell'impatto delle trasformazioni urbanistiche sul suolo in termini idraulici, idrologici e di smaltimento di reflui e di rifiuti solidi urbani, per questi ultimi almeno in parte, da esse prodotti e con l'effettiva realizzazione e gestione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale, in quantità e modalità non simboliche di nuovi alloggi. A simboleggiare il passaggio da un'urbanistica improntata a logiche territoriali di tipo estrattivo ad altra di tipo rigenerativo, in grado di contenere le tendenziali massimizzazioni della rendita fondiaria a favore di una capillare diffusione di qualità insediativa a vantaggio della collettività.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Marco Brocca

Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi del Salento.

Marco Calabrò

Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Francesco Costanzo

Associato di Composizione architettonica e urbana, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Gabriella De Giorgi

Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi del Salento.

Maria Grazia Della Scala

Associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi La Sapienza di Roma.

Francesca Di Lascio

Associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi Roma Tre.

Marco Francesco Errico

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Caterina Frettoloso

Associato di Progettazione tecnologica e ambientale dell'architettura, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Roberto Gerundo

Associato di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università degli Studi di Salerno.

Annalisa Giusti

Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Perugia.

Marianna Illiano

Architetto. Già Assessore all'Urbanistica del Comune di Bacoli.

Mariavaleria Mininni

Ordinario di Urbanistica, Università degli Studi della Basilicata.

Carlo Moccia

Ordinario di Composizione architettonica e urbana, Università Politecnico di Bari.

Angiola Giovanna Modano

Dottoressa di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Gaspare Oliva

Dottore di ricerca in Composizione architettonica e urbana, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli

Il volume è realizzato nell'ambito del progetto di ricerca Prin 2022 "Reloading city: un nuovo approccio sistemico alla rigenerazione della città e del territorio" e raccoglie gli atti degli incontri organizzati dell'Unità di ricerca dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, alla quale era affidata l'analisi della dimensione "verde" dei processi di rigenerazione urbana. L'approccio fortemente multidisciplinare della ricerca emerge dalla stessa strutturazione dell'indice, suddiviso in due sezioni: la prima dedicata a contributi di giuristi, la seconda, invece, a scritti di studiosi dell'architettura e dell'urbanistica.

I saggi presenti nel volume, pur riflettendo le diverse sensibilità e competenze degli autori, sono accomunati dalla medesima prospettiva, volta a consentire il superamento del concetto di standard connesso alla sola quantificazione e localizzazione distributiva di aree verdi, a favore di una dimensione anche qualitativa e prestazionale, legata al concetto di "città rigenerativa", in grado non solo di ridurre gli impatti delle attività antropiche sulle risorse naturali, ma anche di stabilire reazioni riparative tra città e sistemi naturali. La categoria del verde urbano, in altri termini, non è più intesa come limite, bensì come valore, ovvero come interesse pluridimensionale che le amministrazioni, nelle loro politiche urbane, sono obbligate a bilanciare con gli altri interessi pubblici e privati che incidono sul territorio, elemento strategico doveroso e permanente nella redazione degli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio.

Marco Calabrò è professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Annalisa Giusti è professoressa ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia.

ISBN 979-12-235-0611-0



EURO 18,00