

# Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico

**Claudia de Biase**

Università della Campania 'Luigi Vanvitelli'  
claudia.debiase@unicampania.it

**Marco Calabrò**

Università della Campania 'Luigi Vanvitelli'  
marco.calabro@unicampania.it

Received: May 2021

Accepted: July 2021

© 2021 The Author(s)

This article is published

with Creative Commons

license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.13128/contest-12804

www.fupress.net/index.php/contesti/

## keywords

pandemic

public space

urban standard

urban green spaces

## Premessa

Se la densità della popolazione contribuisce al proliferare della pandemia, occorre ragionare sulla concentrazione fisica negli spazi esterni condivisi dai cittadini. Ciò significa, in Italia, ragionare di standard urbanistici. Come ha scritto Bellanca in termini generali il rapporto tra la pandemia e le città può essere colto mediante la nozione di software urbano, con la quale s'intende il lato immateriale (relazioni, servizi, identità) che trasforma gli spazi collettivi (piazze, strade e parchi) in luoghi pubblici (am-

bienti vivi, piattaforme di relazioni e contenuti). In un periodo di lockdown, gli spazi restano inalterati, mentre i luoghi muoiono: il software è bloccato, ma l'hardware si mantiene intatto. Non appena la circolazione del virus rallenta, o forse il virus stesso s'indebolisce, la città inizia a riattivare i propri luoghi (Bellanca, 2020).

Partendo da queste premesse e dalla certezza che la pandemia da coronavirus sta determinando cambiamenti senza precedenti nella

*The experience of the Covid-19 pandemic forces, among other things, cities to change their traditional approach to emergency regimes. Crisis phenomena – no longer only economic, but also health and environmental – now represent a reality to which to deal daily with, a reality that poses unprecedented demands, to which adequate responses must be provided. In this context, physical distancing, which implies spatial distance, requires, first of all, a revision of the ways of living on a collective level, and this is the reason why one of the forms in which urban resilience*

*will have to manifest itself will be the ability to reorganize the use of public space, to simultaneously guarantee collective enjoyment and safeguard the necessary distancing measures. That said, the paper aims to investigate the critical issues that today characterize the management of the place par excellence in which this challenge becomes vital, that is the public green space (equipped public green, urban green, extra-urban green and neighborhood green). In particular, the study – in questioning the continuing relevance of the purely quantitative model referred to in the Ministerial Decree n. 1444/1968 – questions the possible ways of reconciling the (divergent) needs of the collective use of green areas, on the one hand, and the satisfaction of social distancing objectives, on the other; as well as, more generally, on the possible identification of a sustainable and effective regulatory model capable of enhancing the centrality of the role that green areas are destined to play in the contemporary resilient city.*

gestione degli spazi pubblici o di uso pubblico, occorre riprogettare tali spazi a servizio delle comunità insediate. Ciò richiede, tra l'altro, la ridefinizione delle attrezzature locali, cioè degli standard urbanistici comunali, relative al verde, al gioco e allo sport, nonché alle Zone

Territoriali Omogenee di tipo F destinate alle attrezzature di interesse generale sovracomunale. Le interrelazioni fra l'incremento del verde pubblico nei centri urbani e l'ambiente, la salute, lo sviluppo sociale e culturale, l'economia sono ben note; altrettanto noto è che l'assenza o la scarsa qualità di aree verdi rappresentano spesso un elemento connotante aree interessate da uno stato complessivo di degrado e/o da significativi fenomeni di abusivismo. Non è un caso, del resto, che la centralità del verde pubblico nel contesto urbano rappresenta un obiettivo primario nella costruzione di una dimensione sostenibile dei centri abitati. Come noto, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dedica alle città un obiettivo specifico (*Goal 11 – Sustainable cities and communities*), declinato a sua volta in dieci target, tra i quali: promuovere un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di una pianificazione/gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i Paesi; fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili; sostenere rapporti economici, sociali e ambientali positivi tra le zone urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale. Inoltre, l'Agenda 2030 chiarisce anche che *"The*

*accessibility, proximity, affordability and quality of public services is important to quality of life and business development*" (Agenda 2030, p. 7). Gli spazi pubblici diventano centrali nella nuova politica europea per una serie di scopi: innanzitutto, per la transizione climatica, in quanto concorrono ad adattarsi all'impatto prodotto dai fenomeni di *climate change*; per la promozione della coesione sociale ed economica, perché contribuiscono a risolvere le disparità territoriali; per l'economia, perché giocano un ruolo nodale per rafforzare la capacità delle diverse città europee (intese come sistema urbano e spazi rurali rarefatti) di rispondere alle sfide delle complessità contemporanea. Ma, naturalmente, lo spazio pubblico rimane obiettivo prioritario per il raggiungimento di una migliore qualità della vita (Ghosh, Raval, 2018). Ebbene, l'emergenza Covid-19 non ha annullato i suddetti obiettivi, ma ha imposto e impone un sostanziale ripensamento delle modalità di perseguimento degli intenti programmati. Gli spazi verdi rientrano, in Italia, nella categoria degli standard urbanistici, introdotti dal DM n. 1444/1968, che regola in modo quantitativo, tra l'altro, la dotazione minima per abitante da riservare a verde pubblico. Com'è noto, il provvedimento riteneva di poter dare soluzione all'esigenza della società attraverso una risposta di tipo esclusivamente quantitativo, il che

naturalmente non impediva di associare anche criteri prestazionali alle quantità prestabilite. L'esperienza insegna, però, che, quando una norma non impone comportamenti virtuosi, difficilmente questi saranno attivati. Non a caso, l'esito dell'applicazione del DM nei Piani dell'epoca è stata la tendenza a quantificare le attrezzature necessarie, oltre, ovviamente, ad imporre ai pianificatori la previsione *ex ante* di congrui rapporti tra spazi privati ed attrezzature pubbliche. Oltretutto, le prestazioni qualitative, siano esse permesse o possibili, sono estremamente onerose e complesse, sia dal punto di vista procedurale sia, e forse soprattutto, sul piano politico; pertanto, non si può imputare esclusivamente ad una carenza operativa la non applicazione di un'azione che, oltretutto, la Legge non richiede.

A questo si deve associare la frequente mancata attuazione delle previsioni di Piano che ha un effetto dirompente sulle aree vincolate per la realizzazione delle attrezzature locali. Tali previsioni, dopo cinque anni dall'approvazione dello strumento urbanistico generale comunale, in quanto vincoli di piano o di destinazione o funzionale, preordinati all'esproprio, decadono, generando così le cosiddette zone bianche (a meno delle possibili reiterazioni ai sensi della normativa di settore), ovvero quelle parti di territorio che dovrebbero essere, in tempi rapi-

di, riclassificate da varianti parziali dello strumento urbanistico, pena l'indennizzo ai privati proprietari delle aree coinvolte. Lo sforzo programmatico richiesto dalla Legge è stato, perciò, disatteso: quasi sempre si è proceduto con localizzazioni casuali delle attrezzature, a cui altrettanto spesso non è seguita la realizzazione degli interventi. In conclusione, si può affermare che la responsabilità del cosiddetto 'fallimento' dell'applicazione della Legge ponde equamente suddiviso tra i limiti del testo normativo (e del relativo modello gerarchico di tipo rigido), i limiti della capacità amministrativa degli enti locali (anche in termini di tempistica e tenuta del governo locale) e i limiti della capacità professionale dei tecnici che hanno redatto i piani (spesso sovradimensionando la domanda e l'offerta di standard, di fatto solo in parte realizzati). In estrema sintesi i punti di forza e di debolezza degli standard possono essere così riassunti: se per la prima volta è stato affermato il diritto dei cittadini a fruire di determinate quantità di spazi pubblici, nella prassi applicativa hanno rappresentato un freno l'interpretazione burocratica delle zone omogenee, una scarsa attenzione alla qualità delle attrezzature e una scarsa attenzione al sistema degli spazi pubblici.

Le attrezzature locali, dunque, vengono normate in Italia in modo puramente quantitativo (mq/abitante per le ZTO A, B, C ed E, mq/superficie di pavimento/lotto degli edifici a destinazione commerciale e industriale per la ZTO D rispettivamente) con l'imposizione degli stessi parametri sull'intero territorio nazionale, prescindendo dai diversi caratteri locali (nonostante la competenza legislativa regionale sul tema, ampiamente utilizzata negli anni successivi). Come è stato condivisibilmente osservato, l'obbligatorio rispetto degli standard predeterminati ha rappresentato senza dubbio un evento di grande civiltà, ma contemporaneamente sono emersi, col tempo, gravi limiti dell'istituto che attendono ancora di essere superati: dall'omogeneizzazione generalizzata all'obbligo di quantità minime, fino all'assenza di una qualsiasi attenzione al problema prestazionale, inteso come risposta articolata ai bisogni differenziati della città e degli attori sociali (Stella Richter, 2002; Giaino, 2018).

Considerando che il piano urbanistico ha trattato la domanda espressa dalla popolazione come un *unicum*, tralasciando quasi completamente le differenze di età, di genere, di religione, di condizione socio-economica, le attrezzature locali sono state dimensionate e proporzionate solo in funzione di un'ipotetica

domanda nelle diverse ZTO. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (2001) e della introduzione della nozione di governo del territorio (più ampia e inclusiva della precedente materia dell'urbanistica) (Lombardi, 2012), emerge una diversa interpretazione degli standard urbanistici, conseguente al riconoscimento del Piano come strumento di controllo della qualità anche ambientale, che mette in discussione i tradizionali metodi basati sulla sola quantità. All'esclusiva quantificazione degli standard si affianca l'individuazione di indicatori di qualità (per una definizione e classificazione dei quali v. European Common Indicators (ECI) e The EU Social Progress Index (EU-SPI), nel tentativo di dare risposta alle nuove domande di territorio che emergono sia dalla mutata morfologia socioeconomica delle comunità insediate che dalle sempre più pressanti emergenze ambientali, strettamente interconnesse. La tecnica per l'individuazione delle attrezzature pubbliche e di uso pubblico nel Piano comunale dovrebbe virare così verso l'individuazione di strumenti tecnici più equi dal punto di vista intergenerazionale e più rispondenti ad una popolazione completamente mutata negli ultimi decenni. In tal senso bisogna chiedersi se sia possibile applicare un criterio prestazionale capace di valutare il contributo offerto dalle attrezzature di un deter-

minato territorio al miglioramento della salute pubblica, come appunto nel caso dell'emergenza Covid-19 (Krzysztof, Drozda, 2021). Sulla scia dell'evoluzione in chiave 'prestazionale' dell'approccio con cui il pianificatore è chiamato ad intervenire sul territorio, appare, infatti, interessante indagare le modalità attraverso cui una rinnovata attenzione al verde pubblico possa incidere positivamente sulla vivibilità delle città e consentire di affrontare in maniera sostenibile (in termini giuridici, economici e ambientali) fenomeni emergenziali quali la pandemia da coronavirus. E' evidente, infatti, che le misure adottate dai governi per ridurre la trasmissione di Covid-19 e proteggere la salute pubblica sono risultate spesso connotate da un livello di radicalità intollerabile, comportando, tra l'altro, la drastica riduzione dei trasporti e della mobilità pubblica (Muselwhite et al., 2020), con il risultato che circa la metà della popolazione mondiale si è ritrovata in una forma di confinamento (Sanford, 2020). In alcuni Paesi, tuttavia, si sono registrati approcci meno severi, tali da consentire ai cittadini di fruire degli spazi pubblici e delle aree di verde urbano, ovviamente nel rispetto delle misure di distanziamento fisico. Tali esempi inducono a riflettere sulla possibilità/necessità di ripensare le politiche di pianificazione e gestione degli spazi verdi, il che, con specifico

riferimento all'ordinamento italiano, non può che passare attraverso il superamento dei criteri quantitativi imposti dal D.M. n. 1444/1968.

### **La centralità del verde urbano per la città resiliente**

Le misure di distanziamento fisico hanno inevitabilmente influenzato l'uso ricreativo del verde pubblico attrezzato. L'aumento della mobilità pedonale nei parchi urbani, nelle foreste periurbane e nelle aree naturali protette apre nuove prospettive interpretative sul valore della natura come infrastruttura di resilienza durante un periodo di crisi. La letteratura ha già affrontato il tema della natura urbana come elemento capace di migliorare la risposta delle popolazioni durante la pandemia (Samuelsson et al., 2020) e adatto anche a fornire un 'valore assicurativo' per aumentare la resilienza stessa delle città (Gómez-Baggethun e Barton, 2013). Numerosi studi hanno anche dimostrato che ricreare ambienti verdi è più efficace per la salute mentale dell'individuo rispetto alla ricreazione delle aree grigie urbane (Fong et al., 2018).

Ma, anche al di là delle contingenti esigenze derivanti dal fenomeno pandemico, per qualsiasi piano urbanistico, valorizzare il ruolo dello spazio verde urbano è importante per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG)

3 e 11 (buona salute e benessere; e città sostenibili e resilienti), con una specifica attenzione al tema dell'equa disponibilità e accessibilità alle aree pubbliche ed a uso pubblico (Suárez et al., 2020; Jennings et al., 2012). La c.d. città pubblica rappresenta, del resto, lo spazio in cui si realizzano i diritti di cittadinanza, di comunità, di coesione, a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita per rispondere, tra l'altro, alle istanze dei diritti alla salute, allo svago, al benessere, alla mobilità pubblica (anche lenta e dolce), all'ambiente urbano.

L'attuale panorama nazionale, in verità, appare ancora lontano da una prospettiva volta a valorizzare la centralità del verde urbano in un'ottica di sostenibilità e resilienza. I dati Istat relativi alla dotazione pro-capite di aree a verde urbano nelle città italiane, concernenti gli spazi presenti sul territorio comunale e gestiti (direttamente o indirettamente) da enti pubblici (in larga parte destinati alla fruizione diretta da parte dei cittadini), includono il verde storico, i grandi parchi urbani, le aree a verde attrezzato (piccoli parchi e giardini di quartiere), le aree di arredo urbano, i giardini scolastici, gli orti urbani, le aree sportive all'aperto, le aree destinate alla forestazione urbana, le aree boschive, il verde incolto e altre tipologie minori quali orti botanici, giardini zoologici e cimiteri. L'ultima rilevazione disponibile dell'Istat, riferita

al 2017, mostra valori fortemente diversificati, frutto, evidentemente, anche della notevole eterogeneità delle tipologie e delle funzionalità delle aree inquadrata nella macro-categoria 'aree verde urbano'.

In particolare, si registrano nove città con una disponibilità pro-capite di verde urbano pubblico superiore ai 100 mq, con Matera, Trento e Sondrio che superano i 300 mq. (Legambiente, 2019). Quasi tutti del sud (con l'eccezione di tre città liguri) i Comuni che invece risultano avere dotazioni inferiori a 10 mq/abitante, con Trapani e Crotona al di sotto dei 6 mq/abitante. In quasi tutti i capoluoghi il verde urbano è in media il 2,7% della superficie comunale.

“Da sottolineare – si legge nel Rapporto sulla Qualità dell'Ambiente Urbano del 2019 – che basse percentuali non necessariamente corrispondono a scarse dotazioni di verde in valore assoluto: ad esempio a Roma la percentuale del 3,7% corrisponde a ben 47,3 milioni di m2. Inoltre, in varie città, all'interno del territorio comunale sono presenti porzioni più o meno vaste di aree naturali protette che incidono in maniera significativa sul loro profilo verde” (ISPRA, 2019, p.2).

In Campania, secondo un recente sondaggio di Legambiente per la fase 2 del Covid-19 “i parchi pubblici, luoghi in cui poter praticare attività sportiva e dove poter trascorrere del tempo li-

bero sono frequentati più volte al mese da otto intervistati su dieci ma ben l'84 % ritiene che la manutenzione sia assente o poco eseguita mentre sei cittadini su dieci ritiene insufficiente lo stato generale di pulizia, igiene, sicurezza. Inoltre, solo il 6% degli intervistati ritiene l'amministrazione della propria città pienamente attenta alla tutela e valorizzazione del verde pubblico nel territorio cittadino, mentre il 49% considera che ciò avvenga a macchia di leopardo e che sia attuato solo in alcune zone della città o solo in alcuni periodi” (Legambiente, 2020, p.1)

È evidente come manchi ancora un sistema di politiche pubbliche operativo in maniera uniforme sul territorio nazionale, teso a predisporre soluzioni innovative di pianificazione/progettazione per la rigenerazione di spazi verdi e di grandi parchi urbani e territoriali e finalizzato a far rispettare il distanziamento spaziale, da un lato, e garantire a tutti i cittadini il diritto di fruire agevolmente di adeguati spazi verdi, dall'altro.

In questa prospettiva, un esempio stimolante è offerto dalla città di Copenaghen. Negli ultimi anni la capitale della Danimarca è stata interessata da una serie di interventi che si sono rivelati *best practices*, ovvero ispirati a un modello regolatorio e applicativo che ha condotto a risultati positivi in termini di incremento di

qualità urbana. Attraverso interventi coordinati di rigenerazione urbana, il 25% della superficie di Copenaghen è oggi coperto da verde pubblico, con la conseguenza che nessun residente impiega più di 15 minuti a piedi per raggiungere una grande area verde o blu (specchio d'acqua) e si moltiplicano i 'giardini tascabili', luoghi verdi nati tra le case per fare attività fisica, rilassarsi e incontrarsi (Berrini, Colonnetti, 2010). L'esempio del 'piano delle cinque dita' di Copenaghen, tra l'altro, fa emergere un ulteriore 'ruolo' attribuibile allo spazio aperto (verde), quale strumento di ridefinizione degli ordini urbani, nel senso che le aree verdi assumono il nuovo significato di elemento connettivo tra tessuti costruiti (si pensi, ad esempio, ai fenomeni di fusione di piccoli centri che necessitano di una nuova rappresentazione e di spazi d'uso corrispondenti ad un'aggiornata dimensione sovracomunale) (Vejre, H., J. Primdahl and J. Brandt., 2007).

### **Il quadro regolativo di riferimento e le prospettive di sviluppo in itinere: verso il superamento del modello degli standard urbanistici**

Gli spazi verdi in Italia rientrano, come si è detto, nella categoria degli standard urbanistici, introdotti nella normativa italiana dal DM n. 1444/1968, che stabilisce in 18 metri quadrati la dotazione minima per abitante da riservare

a spazi pubblici, attività collettive, verde pubblico e parcheggio. Tale provvedimento è stato il risultato di un ampio dibattito relativo ai metodi da utilizzare per regolamentare la quantità di spazi da destinare a servizi nelle aree di ampliamento dei centri abitati e si inserisce nella nuova stagione legislativa che caratterizza l'urbanistica alla fine degli anni '60. La domanda di modernità e razionalità emersa dalle trasformazioni dell'assetto sociale ed economico dell'Italia, i numerosi crolli dovuti al sovraccarico edilizio da Napoli ad Agrigento, l'alluvione di Firenze, l'eccezionale alta marea a Venezia e la crescente congestione del traffico nelle maggiori città alimentarono, infatti, in quegli anni il dibattito urbanistico, portando alla ricerca di nuovi e più efficaci strumenti di regolazione. Nell'attesa di una nuova legge urbanistica, unica soluzione del problema parve essere l'emanazione di alcune essenziali ed incisive norme operative. In particolare, la 'legge ponte' (n. 765/67) si propose come momento di transizione tra la vecchia legislazione urbanistica e quella nuova, limitando le possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici e introducendo gli 'standard urbanistici', stabilendo cioè che in tutti i piani urbanistici si dovesse prevedere la presenza di adeguati spazi per le esigenze collettive: il verde e lo sport, le scuole, le attrezzature per

la vita civile, la sanità, il commercio, il culto, i parchi urbani e i parcheggi. Per effetto della 'legge ponte', quindi, le città si dotarono di piani regolatori in modo diffuso e, poiché essa imponeva di fatto solo il rispetto di valori minimi di aree da vincolare, fu possibile adattare ad ogni singola realtà quegli standard che il legislatore aveva inteso come requisito minimo della progettazione urbanistica.

La definizione dei rapporti 'minimi inderogabili' per la qualità urbana, dopo il DM n. 1444/1968, è entrata nella manualistica, nella tecnica e nella prassi urbanistica, ma è ormai considerata obsoleta per almeno due motivi: la rigidità insita nella definizione di standard, che ignora quindi le diverse ragioni dell'articolazione delle misure e la difficoltà di tradurre le quantità prescritte in maggiori qualità insediative. Ancora di più oggi, anche in virtù delle norme sul distanziamento fisico, bisogna porsi alcuni interrogativi per capire se sia ancora possibile regolamentare con gli standard urbanistici, così come sono stati pensati nel '68, lo sviluppo futuro delle aree abitate.

Diventa allora necessario passare da una nozione di standard urbanistico-SU di tipo quantitativo, come rispondenza a un minimo previsto per legge per tutti i Comuni nel Paese, ad uno più ampio nei contenuti e di tipo quali-quantitativo e prestazionale (e forse più 're-

distributivo'), inteso come risposta articolata ai bisogni differenziati della città e degli attori sociali (salute, sicurezza, qualità insediativa, mobilità, accessibilità, equità, identità, cultura...)

Nella maggior parte delle città, lo 'spazio fisico della città contemporanea' quale esito del processo di espansione, di trasformazione urbanistica e di diffusione insediativa, è caratterizzato:

- da tipologie amministrative significativamente diverse: città metropolitane, città medie, città piccole;
- da urbanizzazioni non sempre coincidenti con i confini amministrativi;
- da morfologie territoriali diverse: pianura, collina, montagna;
- da elevati tassi di urbanizzazione e consumo di suolo;
- da una sperequata disponibilità di aree per servizi nella diverse realtà comunali;
- dalla mancanza strutturale di spazi-servizi pubblici;
- da un sistema di infrastrutture per la mobilità non adeguato e non sostenibile;
- dalla presenza diffusa di aree dismesse, sottoutilizzate, di scarto;
- da crescenti livelli di degrado fisico, sociale, ambientale, economico.

In questa direzione la città pubblica va intesa come il telaio fondamentale di riferimento in quanto spazio in cui si realizzano i diritti di cittadinanza, di comunità, di partecipazione sociale, anche nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. (Gigliani, 2018). Il processo complessivo di rigenerazione della città contemporanea deve, pertanto, passare attraverso la (ri)costruzione della città pubblica da intendere come la struttura portante di progetto, re-interpretando la funzione:

- delle aree libere delle porosità urbane;
- dei servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza nei tessuti della città storica e consolidata;
- delle aree dismesse e/o sotto-utilizzate;
- dei residui di piano (soprattutto nelle periferie).

Con specifico riferimento al verde urbano, occorre prendere le mosse dall'analisi del quadro normativo di riferimento e degli istituti giuridici offerti dall'ordinamento. Ci si riferisce, in primo luogo, alla l. 14 gennaio 2013, n. 10, contenente le norme di riferimento per lo sviluppo degli spazi verdi urbani. L'articolo 4 di tale testo normativo fa riferimento al DM n. 1444/1968 in merito a: a) rapporto annuale del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico sull'applicazione nei comuni italiani delle

disposizioni del DM n. 1444/1968; b) obbligo per i comuni di approvare le necessarie varianti urbanistiche per il verde e i servizi entro il 31 dicembre di ogni anno; c) destinazione delle maggiori entrate, derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle sanzioni previste dal Testo unico per l'edilizia, alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50% del totale annuo.

Di particolare interesse appare il ruolo affidato al suddetto Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, strutturato presso il Ministero della Transizione Ecologica, a cui spetta – oltre alla verifica del grado di attuazione delle disposizioni di cui al DM 1444/1968 – anche il monitoraggio della effettiva implementazione della (ad oggi disattesa) l. 29 gennaio 1992, n. 113, che impone alle amministrazioni comunali con più di 15mila abitanti l'obbligo di porre a dimora un albero per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica. L'ultima relazione annuale del Comitato (2019) sottolinea, però, che se, da un lato “le politiche del verde sono ancora oggi, nei territori italiani, troppo discontinue e ad intensità variabile” (pag. 9), dall'altro il c.d. bonus verde, reso legge a fine 2017 e confermato dalla legge di Stabilità 2018, che consente detrazioni fiscali ai

proprietari di unità immobiliari anche per la sistemazione a verde di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione pozzi, è sicuramente uno straordinario punto di partenza<sup>1</sup>.

All'impianto normativo appena delineato si affiancano le Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile, approvate dal Ministero dell'ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) nel 2017, il cui interesse principale riposa nella introduzione di indicatori per un governo del verde di qualità. Pur nella consapevolezza della non vincolatività del documento, l'analisi dello stesso può rappresentare un punto di riferimento per lo sviluppo di modelli di regolazione tesi ad implementare una cultura della pianificazione connotata dalla integrazione di interventi in chiave ecologico-ambientale e finalità di benessere sociale ed economico. E' evidente, infatti, che mettere a sistema la quantità e la qualità degli spazi verdi, insieme alle nuove direttive per la salute pubblica, si rivela non solo un approccio essenziale al fine di garantire il diritto al benessere, alla salute, allo svago, alla messa in sicurezza della città e del territorio di fronte ai disastri ambientali e sanitari, ma anche il presupposto indispensabile per l'effettiva attuazione di pratiche di socializzazione cultu-

rale, politica, religiosa dei diversi gruppi sociali. Le Linee guida, indirizzate agli amministratori comunali, contengono "criteri orientativi di natura tecnica, scientifica e culturale utili per la pianificazione, la coltivazione e la gestione del verde comunale, sia urbano che periurbano, si pongono come obiettivo finale quello del miglioramento funzionale del patrimonio naturale urbano, in un'ottica anche economica, attribuendo carattere di priorità alla predisposizione e all'adozione di tutti quegli strumenti di policy a livello di pianificazione, di regolamentazione nonché di programmazione degli interventi di gestione, che sappiano considerare l'elemento del verde come un sistema complesso e integrato" (Ministero dell'ambiente, 2017, p. 8).

Novità importante delle Linee guida è, poi, la previsione di tre strumenti 'di settore' complementari tra loro, indispensabili per una corretta pianificazione e gestione del verde pubblico:

- il Censimento del verde
- il Regolamento del verde
- il Piano del verde.

A tali strumenti se ne deve aggiungere un altro, ovvero il *Piano di monitoraggio e gestione del verde*, che può diventare un utile supporto alle decisioni dell'Amministrazione comunale. È chiaro che, se il Censimento del Verde è uno

strumento conoscitivo irrinunciabile per la programmazione del servizio di manutenzione, il Regolamento deve contenere, invece, “prescrizioni specifiche ed indicazioni tecniche e procedurali da rispettare per le corrette progettazione, manutenzione, tutela e fruizione della vegetazione in ambito pubblico e privato” (ivi pag. 13). Il Piano del verde è, infine, uno strumento volontario, integrativo della pianificazione urbanistica generale, volto a definire il ‘profilo verde’ della città e potenzialmente idoneo a ricoprire un ruolo centrale per lo sviluppo e la valorizzazione del verde urbano e periurbano nel medio-lungo periodo.

Nel passare da strumenti di tipo regolativo e pianificatorio a istituti giuridici comportanti interventi sul territorio a carattere puntuale, assume rilievo l’art. 189, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), ove – nell’ambito degli interventi di sussidiarietà orizzontale – sono disciplinati i c.d. microprogetti di arredo urbano. Secondo tale disposizione normativa, le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, ai cittadini residenti. A tal fine questi costituiscono un consorzio che raggiunga almeno il 66% della proprietà della lottizzazione. Le

regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili anche mediante riduzione dei tributi propri. Si tratta, in altri termini, di un valido strumento attuativo di gestione partecipata e condivisa della città pubblica, che potrebbe rivelarsi particolarmente utile nella fase progettuale attuativa (D’Alessandro, 2016).

Un ulteriore aspetto da considerare in una prospettiva di superamento dell’approccio meramente quantitativo e di contestuale valorizzazione del ruolo centrale che è destinato a rivestire il verde urbano nella città contemporanea, è rappresentato dal fenomeno della cosiddetta ‘isola di calore urbana’ (*urban heat island*) – la cui principale causa è rappresentata proprio dalla scarsità di aree verdi, coperture vegetali e superfici d’acqua a cielo aperto – che determina all’interno delle aree urbane cittadine un microclima significativamente diverso rispetto alle circostanti zone periferiche e rurali. Recenti studi dimostrano come il fenomeno dell’isola di calore urbana rappresenti una delle sfide più importanti che la comunità scientifica internazionale si troverà ad affrontare nei prossimi anni anche in considerazione del fatto che i principali effetti associati all’instaurarsi di tale fenomeno sono: a) maggiore rischio di mortalità per le persone che vivono nelle grandi città a causa del maggior inquinamento

termo-chimico; b) minore efficienza energetica degli impianti di riscaldamento e climatizzazione, con conseguente incremento dei consumi di energia primaria e delle emissioni climalteranti; c) degrado urbano e riduzione dei prezzi delle unità immobiliari (Oliveira, Lopes, Correia, Niza, Soares, 2021). In tale ottica, il nuovo modello di gestione delle aree verdi che si intende prospettare dovrà necessariamente contemplare la mappatura delle aree urbane con l'identificazione e l'analisi di quelle interessate dagli effetti del fenomeno dell'isola di calore, proponendo – ove necessario – specifiche soluzioni innovative che consentano la mitigazione delle conseguenze associate all'instaurarsi delle *urban heat islands* al variare delle condizioni climatiche al contorno.

Alla luce del quadro regolativo appena delineato e delle prospettive evolutive da esso desumibili, si ritiene ormai improcrastinabile – almeno per quanto attiene alla progettazione/gestione del verde pubblico – il superamento del concetto di standard (non certo inteso come rinuncia alla individuazione di quote 'minime') finalizzato a una mera quantificazione e localizzazione distributiva di aree per servizi pubblici, a favore di una loro ridefinizione tendenzialmente anche redistributiva, ovvero di una valutazione anche qualitativa e prestazionale. Con ciò non si intende del tutto prescindere dal

paniere quantitativo minimo indicato dal DM n. 1444/1968, quanto piuttosto reinterpretarne il senso in un'ottica in grado di tradurre i numeri (quantità) in un 'progetto di città' (qualità), affiancando ad esso anche un progetto di suolo (Secchi, 1986) di riferimento (in quanto strategia e politica da perseguire), adeguato alle nuove esigenze di distanziamento fisico imposte dalla crisi pandemica in corso.

In tale prospettiva appare di notevole interesse l'analisi del recente dpcm 11 giugno 2020, adottato sulla base del d.l. n. 19 del 2020 e rubricato come: Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Per quanto maggiormente rileva in questa sede, l'art. 1 del suddetto atto normativo contemplava una serie di disposizioni tutte inquadrabili in una prospettiva di valorizzazione del ruolo delle aree verdi pubbliche, quale luogo indispensabile per garantire il benessere individuale e sociale. Si pensi, ad esempio – in un contesto di generale divieto di qualsiasi attività (economica, culturale, sociale) destinata a sfociare in fenomeni di assembramento – alla prevista apertura ai cittadini dei parchi, delle ville e dei giardini

pubblici, al fine di svolgere attività ludiche o ricreative all'aperto. Con specifico riferimento alla categoria dei minori – come noto colpita in maniera particolarmente grave dalle restrizioni governative imposte – il dpcm 11 giugno 2020 consentiva l'accesso di bambini e ragazzi a luoghi destinati allo svolgimento di attività ludiche, ricreative ed educative, anche non formali, con l'ausilio di operatori cui affidarli in custodia e con obbligo di adottare appositi protocolli di sicurezza. La normativa andava, infine, ad occuparsi anche delle attività culturali – linfa indispensabile per una società che voglia evolvere – anche in questo caso valorizzando la realizzazione di spettacoli, concerti ed iniziative analoghe in spazi aperti, in grado di conciliare la notevole affluenza ed il rispetto della distanza interpersonale.

Ebbene, ci si interroga su quali siano il senso e il grado di efficacia di misure regolative che – pur condivisibili nel momento in cui individuano nelle aree verdi pubbliche un punto nodale della città resiliente – non tengano in debito conto l'attuale panorama a dir poco insoddisfacente, offerto da gran parte delle realtà urbane nazionali in termini di esistenza, adeguata manutenzione e agevole accessibilità di parchi, ville e giardini pubblici. Se, come è chiaro, i territori della contemporaneità sono interessati da radicali dinamiche di cambia-

mento che stanno compromettendo gli assetti consolidati dello spazio fisico, sociale e politico in cui viviamo, l'urbanistica deve riuscire a riarticolare il suo sistema valoriale. In questo quadro di cambiamento e di incertezza, il paradigma della resilienza è oggi al centro del dibattito socio-culturale e delle agende politiche su scala internazionale, sia per gestire le conseguenze dello sviluppo antropico, sia per rispondere proattivamente alle emergenze ambientali e socio-economiche. Tuttavia, nonostante la condivisa posizione del dibattito teorico sul 'pensiero resiliente' – definito nella sua accezione co-evolutiva come una proprietà strutturale dei sistemi territoriali correlata alle continue capacità di mutazione, auto-organizzazione, adattamento, trasformazione –, rimane ancora aperta la sfida dell'integrazione dell'agire resiliente nelle pratiche di governo e di progetto della città, del territorio e del paesaggio. La consapevolezza di una 'stagione resiliente' comporta come necessario corollario per piani, progetti e politiche una più efficace risposta verso la nuova domanda che viene da territori in transizione, richiamando ad una sostanziale innovazione culturale nel governo del territorio. Risulta quindi necessario e urgente riflettere su modalità operative che permettano di misurarsi con il territorio e le sue istanze, ponendo attenzione alla dimensione qualitativa

va dei progetti fisici e alle forme di regolazione che possono contribuire a governare efficacemente questi processi, creando 'innovazione'.

### Conclusioni

Alla luce di quanto sin qui osservato, appare possibile provare a delineare i principi e le modalità attuative che dovranno sovrintendere alle future azioni di progettazione e gestione delle aree verdi pubbliche per la città contemporanea resiliente.

In attuazione dei principi di efficacia, efficienza e buon andamento dell'azione delle amministrazioni pubbliche locali, qualsiasi intervento dovrà necessariamente essere preceduto da idonee attività di censimento e catalogazione delle aree verdi urbane, extraurbane e di quartiere, sulla base di indicatori quali-quantitativi con relativa mappatura delle infrastrutture (note e meno note) e della mobilità sostenibile di connessione tra i luoghi di interesse. I principi di trasparenza e partecipazione dei cittadini alla gestione delle politiche di governo del territorio, si pongono, poi, come riferimento ineludibile per la successiva fase della identificazione delle eventuali criticità (Simonati, 2019). In tale ottica potrebbe risultare particolarmente efficace l'adozione di una prospettiva *bottom-up*, attraverso la proposizione, ad un numero significativo di fruitori (residenti e

non) delle diverse aree oggetto di intervento, di un questionario teso ad identificare le maggiori criticità così come percepite 'dal basso'.

In linea con il processo di intensa digitalizzazione che da alcuni anni sta interessando la p.a. (Carloni, 2019), invero, è auspicabile che le attività di mappatura dell'esistente e di identificazione delle criticità quali-quantitative vengano condotte attraverso l'utilizzo di strumenti informatici di catalogazione e misurazione. Particolarmente indicato, a tali fini, si rivelerebbe il ricorso a piattaforme digitali (tipo Sistemi informativi geografici-GIS), in cui far confluire le diverse informazioni e individuare le *query* utili per la ricerca sulle strutture e sul territorio in relazione ai dati catalogati nella schedatura. In tal modo, il primo risultato raggiunto sarebbe la conoscenza completa e sempre aggiornata del patrimonio esistente, delle sue caratteristiche e potenzialità, con riferimento anche al contesto urbanistico ed al quadro normativo, nonché l'immediata reperibilità delle informazioni da parte di tutti i soggetti interessati, sia nell'ambito della gestione che della fruizione delle aree e dei percorsi.

Come noto, il GIS, tra l'altro, ha il vantaggio di essere un sistema aperto, con la conseguenza che, una volta realizzato, risulta sempre implementabile con nuovi dati per un monitoraggio continuo nel tempo. Successivamente, per-

tanto, si potrebbe procedere alla profilatura dei fruitori e degli utenti delle diverse aree e dei luoghi dello svago all'aperto (età, sesso, attività solitamente svolta all'aperto, tempo di permanenza, etc.). L'obiettivo è quello di identificare la domanda effettiva di spazi verdi urbani e di rivedere, conseguentemente, l'articolazione degli standard di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444. Ciò significa non solo rivedere l'aspetto quantitativo delle 'aree verdi' e dei 'parchi urbani e territoriali', ma soprattutto ripensare alla qualità degli interventi di riuso: si tratta di incentivare l'utilizzazione di standard ottimali e non più minimi, renderli compatibili con la capacità di carico, con le idonee misure di distanziamento, e, soprattutto, in grado di perseguire un più elevato livello di qualità urbana attraverso interventi innovativi e sostenibili (in termini di tecnologie, materiali, etc.). Con specifico riferimento alla sfera progettuale, lo spazio verde deve assurgere a luogo elettivo per una nuova relazionalità dell'esperienza urbana, il cui valore non è intrinseco, ma si manifesta nella capacità di adattarsi alle realtà contingenti, stimolandone la rigenerazione. In tal senso, assume particolare rilievo il tema degli 'spazi soglia' che appartengono, nel contempo, all'area verde ed ai lembi costruiti della città, in cui si prova a definire una più stretta relazione della città con la natura. L'attenzione

per questa tipologia di spazi comporta, infatti, la valorizzazione degli spazi verdi non come *enclave*, bensì come punti nodali di raccordo, quale presupposto indefettibile per la realizzazione di quel necessario processo evolutivo verso una città sostenibile ed ecologica che la comunità internazionale ci impone (obiettivo 11 EU SDGs Sustainable Development Goals - Sustainable cities and communities). A tal proposito, va richiamato un altro dato importante: la Commissione Europea e il Gruppo di esperti sull'Ambiente Urbano (1999), istituito allo scopo di definire le azioni locali necessari per la sostenibilità, hanno inserito, tra gli European Common Indicators come quarto indicatore proprio l'Accessibilità delle aree verdi pubbliche e dei servizi locali<sup>2</sup>.

L'attuazione del prospettato modello di rigenerazione di aree degradate o che presentano criticità in termini di *quality of life standard* attraverso la valorizzazione delle *green areas* dovrà necessariamente contemplare l'analisi della fattibilità degli interventi progettati, sia in termini di stima dei costi complessivi occorrenti alla nuova realizzazione o alla riqualificazione degli spazi esistenti, che in termini di benefici, in una logica multidimensionale (benefici economici, sociali, ambientali, sanitari, etc.). Occorre, inoltre, che tale operazione di valutazione preventiva della fattibilità e

sostenibilità del singolo intervento sia di volta in volta accompagnata dalla individuazione dei più idonei strumenti di finanziamento: oltre alle opportunità finanziarie a livello europeo, nazionale e regionale, le amministrazioni interessate saranno chiamate a valutare le opportunità rese praticabili dalla finanza locale, gli accordi pubblico-privato e le nuove possibili forme di finanza sociale per la rigenerazione degli spazi pubblici abbandonati o degradati.

In conclusione, come scrive Carolina Giaimo, riferendosi ad una recente ricerca del CNR che ha coinvolto 6 Paesi e 2.540 intervistati<sup>3</sup>, il verde urbano è “diventato un elemento fondamentale: parchi e spazi verdi facilmente accessibili da casa, forse non abbastanza apprezzati prima della pandemia, sono diventati fondamentali a seguito delle misure restrittive... L'accesso agli spazi verdi pubblici -o- la possibilità di godere di un ampio panorama dalle finestre di casa ... - contribuiscono - a ridurre il senso di privazione. Queste percezioni sottolineano l'importante funzione ambientale ma anche sociale-ricreativa e culturale degli spazi verdi pubblici” (Giaimo, 2018, p. 41).

Risulta, dunque, centrale, cambiare strategia nella progettazione delle aree verdi, che da ‘spazi residui’ devono assurgere a protagonisti della pianificazione delle nuove città resilienti. Tutto ciò nell’ottica di quello che Vito Teti chiama ‘restanza’, cioè presidio attivo del territorio da parte dei cittadini o, per meglio dire, determinazione a prendersi cura dei luoghi come

beni comuni (Teti, 2014). La restanza, così intesa, comporta un consapevole rapporto con le risorse non rinnovabili, prima tra tutte il suolo e, quindi, il verde. Solo con un’azione ‘scelta’ dai cittadini e supportata dalle amministrazioni locali, il verde potrà davvero svolgere il ruolo particolare a cui è chiamato oggi dalla crisi pandemica: concorrere a ricostruire una nuova dimensione sociale attraverso la rigenerazione urbana e ambientale.

### Attribuzioni

Il presente contributo, nonostante sia frutto di elaborazione congiunta dei due autori, è da attribuire a Marco Calabrò per il Paragrafo 2 e la Premessa e a Claudia de Biase per il Paragrafo 3 e le Conclusioni.

## Note

<sup>1</sup> [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde%20pubblico/relazione\\_annuale\\_csvp\\_2019.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde%20pubblico/relazione_annuale_csvp_2019.pdf)

<sup>2</sup> [www.sustainablecities.org/sub12a.html](http://www.sustainablecities.org/sub12a.html)

<sup>3</sup> <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2020.126888>

## Bibliografia

- Bellanca N. 2020, *Homo homini virus? Spazio urbano e disuguaglianze in tempo di pandemia*, in <http://temi.repubblica.it/micromega-online/homo-homini-virus-spazio-urbano-e-disuguaglianze-in-tempo-di-pandemia/>
- Berrino M., Colonetti A. 2010, *Green life. Costruire città sostenibili*, Compositori, Bologna.
- Carloni E. 2019, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, «Diritto pubblico», 2, pp. 363-391.
- D'Alessandro D. 2016, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in <https://www.labsus.org/2016/05/codice-dei-contratti-pubblici-art-189-e-190/>.
- Gaiamo C. (a cura di) 2018, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Ravenna.
- Gigliani F. 2018, *Le città come ordinamento giuridico*, «Le istituzioni del federalismo», 1, pp. 29-74.
- Ghosh P., Raval P.M. 2018, *Determinants of Urban Quality of Life*, «International Journal of Scientific Research in Science», Engineering and Technology IJSRSET, 4, 4, pp. 543-555.
- Gómez-Baggethun E., Barton D.N. 2013, *Classifying and valuing ecosystem services for urban planning*, «Ecological Economics», 86, pp. 235-245.
- ISPRA 2019, *Rapporto sulla Qualità dell'Ambiente Urbano*, in <http://www.areeurbane.isprambiente.it/it/pubblicazioni>
- Legambiente 2019, *Ecosistema urbano. Rapporto sulle performance ambientali delle città*, <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/rapporto-ecosistema-urbano-2019.pdf>
- Legambiente 2020, *Fase 2. Apertura spazi pubblici*, comunicato online in <https://legambiente.campania.it/2020/05/02/fase-2-apertura-parchi-pubblici/>
- Ministero dell'ambiente 2017, *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, in [http://www.pubblicigardini.it/wp-content/uploads/2017/06/1-Linee\\_Guida\\_Gestione\\_Verde\\_Urbano.pdf](http://www.pubblicigardini.it/wp-content/uploads/2017/06/1-Linee_Guida_Gestione_Verde_Urbano.pdf).
- Musselwhite C., Avineri E., Susilo Y. 2020, *Editorial JTH 16 -The Coronavirus Disease COVID-19 and implications for transport and health*, «Journal of Transport & Health», 16, 100853, pp. 1-3.
- Oliveira A., Lopes A., Correia E., Niza S., Soares A. 2021, *Heatwaves and Summer Urban Heat Islands: A Daily Cycle Approach to Unveil the Urban Thermal Signal Changes in Lisbon, Portugal*, «Atmosphere», 12, pp. 1-23.
- Samuelsson K., Barthel S., Colding J., Macassa G., Giusti M. 2020, *Urban nature as a source of resilience during social distancing amidst the coronavirus pandemic*, «Landscape and Urban Planning», in <https://osf.io/3wx5a/>.
- Secchi B. 1986, *Progetto di suolo*, in «Casabella» n. 520, pp. 19-23.
- Simonati A. (2019), *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, «Rivista giuridica dell'edilizia», 1, pp.31-45.
- Stella Richter P. 2002, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè; Milano.
- Teti V. 2014, *Pietre di pane. Un'antropologia del restare*, Quodlibet, Macerata.
- Vejre, H., J. Primdahl, and J. Brandt. 2007, *The Copenhagen Finger Plan: Keeping a Green Space Structure by a Simple Planning Metaphor*, in B. Pedrolì, A. Doord, G. Blust, M. Paracchini, D. Washer, and F. Bunce (eds), *Europe's Living Landscapes*, KNNV Publishing, pp. 310-28.