

LA RETE SEGNALA

IL VERDE PUBBLICO NELLE POLITICHE NAZIONALI: IL PIANO NAZIONALE DEL VERDE E LE ATTIVITÀ DI ISPRA A SUPPORTO DEL MATTM

[P.M. Bianco](#), [S. Brini](#), [A. Chiesura](#), [M. Guccione](#), [M. Mirabile](#), [M. C. Natalia](#), [V. Silli](#)

National policy on public green spaces: ISPRA's technical support to the Ministry of the Environment

Since 2014 ISPRA provides technical support to the Committee for public green spaces, established at the Ministry of the Environment by the law number 10 of the 2013. The proposal of a National Plan on Urban green spaces is one of the tasks assigned to the Committee by the law. ISPRA has developed a preliminary "concept" of this plan and also performed the analysis of some urban Green Plans. The analysis showed that 12 municipalities have approved a green plan. The Green Plans analyzed, have shown certain similarities for both methodology and content. Therefore they can be used as a good starting point for the realization of a National Plan, which will become the main reference for the planning and management of the complex green heritage of our cities.

Parole chiave: infrastrutture verdi urbane, Piano Nazionale del Verde, Comitato per lo sviluppo del verde pubblico.

Key words: urban green infrastructure, green master plan, National Committee for public green spaces.

Introduzione

In virtù delle sue competenze sul tema della natura urbana, dei servizi ecosistemici e della pianificazione locale sostenibile, [ISPRA fornisce supporto tecnico al Comitato per lo sviluppo del verde pubblico](#) istituito presso il Ministero dell'Ambiente (MATTM) con [Legge 10/2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani"](#). La legge, prima e unica in Italia in materia di verde urbano, interviene su vari fronti a rinnovare l'importanza di un'attenta politica di gestione e valorizzazione del verde cittadino, sia attraverso azioni di sensibilizzazione e coinvolgimento della società civile, che attraverso misure specifiche di incremento, tutela e valorizzazione ad opera delle amministrazioni locali. Al suddetto [Comitato](#) per il verde pubblico (di seguito Comitato), composto da esponenti del mondo della cultura, delle professioni e delle istituzioni, sono stati attribuiti i seguenti compiti:

- a) effettuare azioni di monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni della legge 29 gennaio 1992, n. 113, e di tutte le vigenti disposizioni di legge con finalità di incremento del verde pubblico e privato;
- b) promuovere l'attività degli enti locali interessati al fine di individuare i percorsi progettuali e le opere necessarie a garantire l'attuazione delle disposizioni di cui alla lettera a);
- c) proporre un piano nazionale che, d'intesa con la

Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fissi criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni e di filari alberati lungo le strade, per consentire un adeguamento dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che garantisca la riqualificazione degli edifici, in coerenza con quanto previsto dagli articoli 5 e 6 della presente legge, anche attraverso il rinverdimento delle pareti e dei lastrici solari, la creazione di giardini e orti e il miglioramento degli spazi;

- d) verificare le azioni poste in essere dagli enti locali a garanzia della sicurezza delle alberate stradali e dei singoli alberi posti a dimora in giardini e aree pubbliche e promuovere tali attività per migliorare la tutela dei cittadini;
- e) predisporre una relazione, da trasmettere alle Camere entro il 30 maggio di ogni anno, recante i risultati del monitoraggio e la prospettazione degli interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore;
- f) monitorare l'attuazione delle azioni poste in essere dalle istituzioni scolastiche nella Giornata nazionale degli alberi di cui all'articolo 1, comma 1;
- g) promuovere gli interventi volti a favorire i giardini storici.

Nel corso dei suoi primi 3 anni di attività, il supporto di

ISPRA al Comitato si è concentrato sul Piano nazionale del verde (lettera c) e sulle [Relazioni annuali al Parlamento](#) (lettera e), grazie alla costituzione di un apposito Gruppo di Lavoro¹. Entrambe le attività hanno costituito - e costituiscono tuttora - momenti importanti di approfondimento e dialogo fra competenze tecniche diverse, data la forte trans-disciplinarietà che caratterizza il tema della pianificazione e gestione del verde pubblico in contesti fortemente antropizzati (dall'urbanistica alla selvicoltura urbana², dall'agronomia all'ecologia del paesaggio, dall'allergologia alla valutazione dei servizi eco-sistemici, etc.), e dalla molteplicità degli aspetti coinvolti (sociali, ambientali, economici³, etc.). ISPRA è stata inoltre coinvolta nell'organizzazione di diversi eventi promossi dal Comitato⁴, fornendo supporto a vario titolo e contribuendo alla divulgazione dei contenuti della legge.

Infine ISPRA insieme al Comitato ha ipotizzato alcuni interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore, così come previsto al punto e) del suddetto elenco, in particolare auspicando alcune proposte normative finalizzate a dare un nuovo impulso al verde architettonico (verde pensile, recinzioni e fronti strada verdi) in ambito urbano e periurbano.

Ambito di analisi e risultati preliminari

Rispetto alla elaborazione del Piano nazionale del verde è stato avviato un percorso di confronto e approfondimento con il Comitato, volto sia a definirne natura, contenuti e obiettivi, sia a comprendere e dare forma alle istanze delle amministrazioni locali rispetto ai temi del verde pubblico.

Gli amministratori locali sono infatti quasi "attori protagonisti" nella complessa opera di pianificazione e gestione del territorio, inteso tanto nelle sue infrastrutture grigie (strade, edifici, insediamenti industriali etc.) che verdi, (parchi, aree

agricole, verde di scuole, strade etc.). Per questo scopo, necessitano strumenti specifici efficaci ed efficienti: Piani, Regolamenti e Censimenti del verde, ad esempio, sono proprio quegli strumenti specifici che i Comuni possono adottare per improntare una politica attenta verso una risorsa tanto strategica per la qualità della vita da essere tra gli indicatori di qualità ambientale riconosciuti a livello nazionale ed internazionale⁵.

I dati ISTAT (2016) mostrano come dei tre strumenti di governo del verde prima citati (Piani, Regolamenti e Censimenti del Verde), il Piano del verde sia quello di gran lunga meno diffuso, segnale della difficoltà di definire a livello locale una strategia del verde di medio-lungo termine: sono infatti appena 12 - su un totale di 116 - i Comuni capoluogo di Provincia che al 2014 risultano

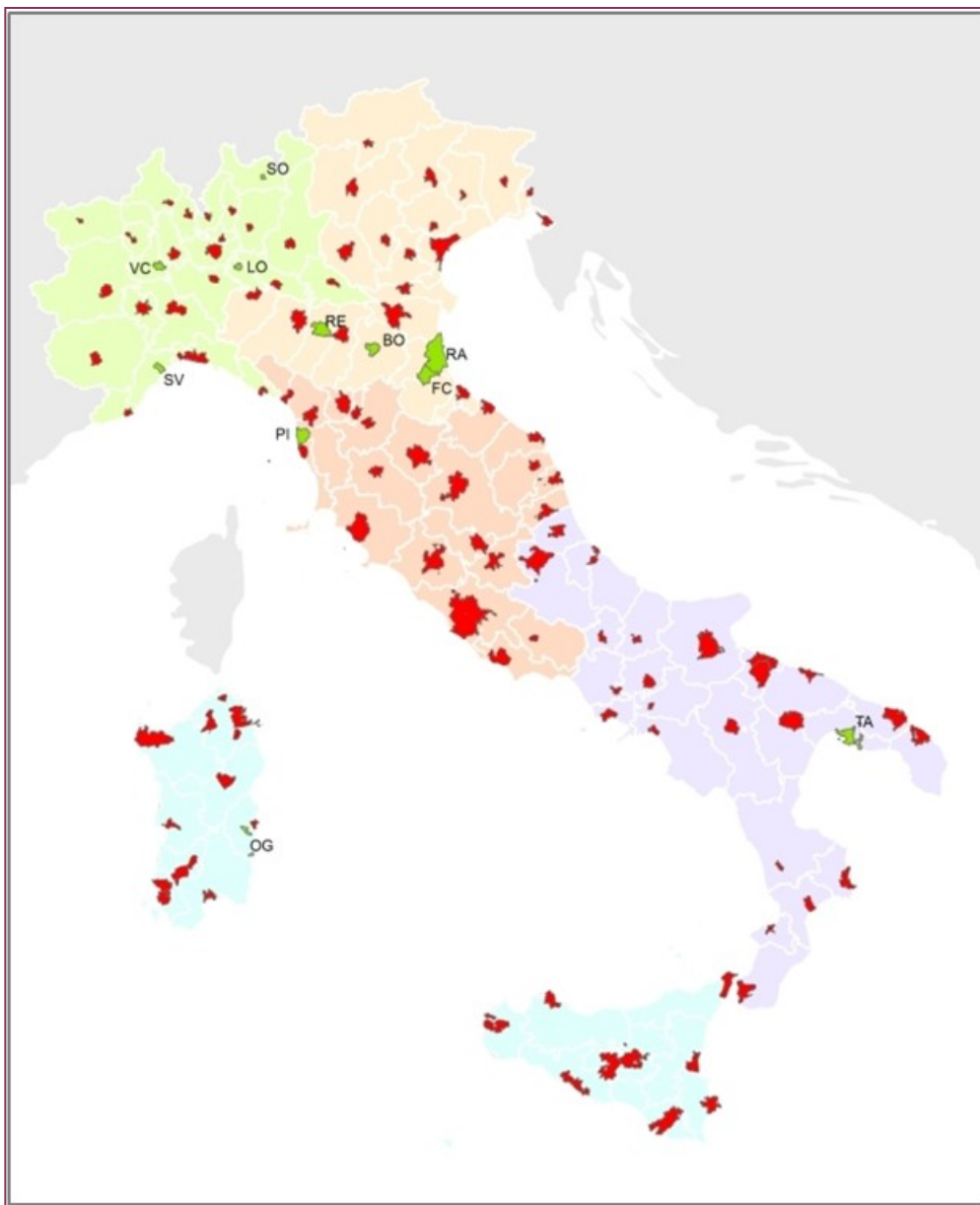


Figura 1. I Comuni capoluogo italiani con Piano del verde approvato (in verde, anno 2014). (Fonte: elaborazione degli Autori).

aver approvato un Piano per il governo del proprio patrimonio verde (ISTAT, 2016). Questi si concentrano nel Centro-Nord (Nord-Ovest), con una rappresentanza significativa delle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna (Figura 1).

È nata così l'esigenza - condivisa con il Comitato - di condurre una ricognizione dei Piani del verde approvati nei Comuni italiani capoluogo di Provincia, andando oltre il semplice dato di presenza/assenza del Piano del verde, analizzandone con maggiore dettaglio la natura e i contenuti; ciò al fine di comprenderne e descriverne meglio il ruolo all'interno dell'attuale strumentazione urbanistica locale ed evidenziarne al contempo potenziali elementi utili per le finalità di cui all'art. 3 (comma 2, punto c) sopra citato.

Questa limitata diffusione è dovuta probabilmente sia all'assenza di un riferimento normativo nazionale cogente in materia di infrastrutture verdi locali, sia alla difficoltà "culturale" di superare la concezione urbanistica del verde come mero parametro dimensionale (m^2/ab)⁶. La forte eterogeneità di forme e contenuti tra i vari Piani vigenti, dovuta prevalentemente all'assenza di un quadro di riferimento nazionale, va dall'esclusiva serie di elaborati e tavole conoscitive, alla più completa proposizione di anticipazioni progettuali attraverso progetti pilota. Variano anche le tipologie di verde oggetto di piano: dalle classiche (filari, parchi, aree gioco, etc.) a quelle più estensive anche in aree periurbane e rurali (boschi, aree fluviali, etc.), fino a quelle comprensive del verde a servizio della mobilità (piste ciclabili). Appaiono inoltre non chiari i rapporti esistenti tra il Piano del verde e gli altri strumenti della pianificazione urbanistica generale (Piano di settore, Norme Tecniche di Attuazione) e la sua collocazione temporale rispetto agli altri strumenti urbanistici (iter), nonché il grado di coerenza delle indicazioni in esso contenute.

La riflessione sul Piano Nazionale del Verde ha evidenziato l'importanza di definire in modo chiaro e univoco i rapporti del Piano stesso con i differenti livelli programmatici nazionali (ad esempio con la verifica di assoggettabilità a VAS e passaggio in Conferenza Stato-Regioni), regionali (ad esempio integrazione delle indicazioni del Piano nazionale del verde urbano con le leggi regionali di governo del territorio) e comunali (ad esempio l'obbligo per i Comuni di approvare il Piano comunale del verde entro un periodo stabilito).

I Piani del verde analizzati che, come sottolineato non

derivano da specifiche norme nazionali o sistemiche locali, presentano però alcune similitudini per impianto metodologico e contenuti che è opportuno evidenziare. La quasi totalità di essi, per esempio, inizia con la ricognizione del patrimonio verde esistente, fornendo quindi l'indispensabile base conoscitiva a supporto della pianificazione e "fotografando" un aspetto spesso trascurato: l'elevata biodiversità di strutture, e i molteplici utilizzi e funzioni che caratterizzano il verde cittadino. Quello che comunemente chiamiamo "verde pubblico" infatti, è in realtà un insieme molto diversificato e complesso di spazi aperti permeabili e vegetati che, dalla scala di quartiere fino a quella territoriale, attraversa e qualifica la città, interagendo continuamente con tutte le sue diversificate funzioni, forme ed utilizzi (residenziali, produttive, commerciali, etc.).

Questa biodiversità urbana esige una pianificazione basata non tanto sull'applicazione dello standard urbanistico, quanto piuttosto sui caratteri ecosistemici, strutturali, morfologici, estetici e ambientali di ogni tipologia verde, sul suo rapporto con l'edificato, nonché sulla domanda sociale da parte della collettività (Bolla e Vitadini, 2015).

Per quanto riguarda le soluzioni progettuali prospettate nei Piani comunali del verde analizzati, è interessante evidenziare il frequente ricorso all'integrazione dei percorsi ciclabili negli interventi di riqualificazione del verde, soprattutto di quello lungo i sedimi stradali.

I viali alberati e il verde stradale diventano infrastrutture verdi, *greenways* che uniscono le aree esterne con il centro cittadino, riconnettendo il dentro con il fuori, per una maggiore sostenibilità e vivibilità complessiva degli spazi pubblici e dell'abitare. In un'ottica *smart* questo significa integrare fra loro le politiche urbane di settore (mobilità, verde e qualità dell'aria - ma anche salute pubblica e sicurezza stradale) ottimizzando le risorse per massimizzare i benefici attesi per la collettività.

Infine è opportuno ricordare che nell'ambito dell'attività di implementazione del set d'indicatori della Strategia Nazionale per la Biodiversità (SNB), per la quale ISPRA è stata coinvolta dal MATTM nello specifico nell'Area di lavoro 9 "Aree urbane", è stato implementato proprio l'indicatore "Piano del Verde" (di fonte ISTAT), uno dei pochissimi indicatori della SNB ad essere popolato su scala comunale. Questo indicatore di risposta fornisce l'informazione circa la presenza/

Sezioni	Contenuti
<i>Finalità, obiettivi e campo di applicazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • evoluzione del contesto storico-culturale e sociale; • quadro normativo di riferimento (internazionale, europeo, nazionale); • macro-obiettivi (specificazione delle finalità del PNVU a partire dalla L.10/2013, artt. 3,6,7; la strategia del Piano per il territorio); • vision, principi e criteri ispiratori; • definizioni (conurbazioni, filari alberati, etc.); • ambito di applicazione (Comuni, tipologie di verde, etc.); • principali azioni e strategie del Piano; • enti attuatori.
<i>Contenuti del PNVU</i>	<ul style="list-style-type: none"> • stato dell'arte della pianificazione e gestione del verde urbano; • indirizzi e strumenti per la progettazione del verde urbano; • indirizzi e strumenti per la gestione del verde urbano; • indirizzi e strumenti per il monitoraggio degli interventi; • indirizzi per la definizione di percorsi formativi e sensibilizzazione.
<i>Modalità attuative</i>	<ul style="list-style-type: none"> • definizione dell'iter di adozione e di approvazione del PNVU nonché delle modalità di recepimento ai diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale, comunale); • Identificazione del rapporto gerarchico e delle possibili sinergie con altri strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Individuazione di strumenti di pianificazione territoriale e di settore i cui contenuti possano essere messi in relazione con il PNVU.

Tabella 1. Concept preliminare del PNVU: sezioni e contenuti (Fonte: elaborazione degli Autori).

assenza del Piano del Verde nei 116 Comuni italiani capoluogo di Provincia.

Verso il Piano nazionale del verde urbano

Il percorso di approfondimento e analisi dei temi coinvolti nell'elaborazione del Piano nazionale del verde urbano (PNVU) sin qui seguito ha permesso quindi di strutturare un *concept* preliminare (contenuto nella [Relazione annuale 2016 del comitato](#)) che intende rappresentare sia un punto di partenza per tutte le future attività di costruzione del Piano, sia un documento di condivisione e confronto con tutte le competenze tecnico-scientifiche e le rappresentanze del mondo istituzionale e della società civile a vario titolo coinvolte. Il *concept* preliminare del Piano si articola in alcune macro-sezioni, come rappresentato di seguito nella Tabella 1.

Nel dettaglio la sezione “Finalità, obiettivi e campo di applicazione” del *concept* conterrà una preliminare introduzione al contesto storico in cui nasce il concetto di verde pubblico, di seguito sintetizzata, al fine di meglio comprendere l'importanza di tale risorsa per la qualità dell'ambiente urbano e non solo.

Il concetto di verde pubblico nasce con l'Illuminismo in Francia per poi diffondersi, nel corso dell'Ottocento, ad altre realtà europee. In tema di sviluppo del verde pubblico la situazione italiana è peculiare: nel passato infatti le città erano nella maggior parte dei casi “chiuse” da cinte murarie e il verde “urbano” si limitava ad aree private (dentro ville, monasteri, e residenze nobiliari) e/o orti familiari. A partire dall'Ottocento a queste tipologie di giardini in varie città hanno iniziato ad affiancarsi giardini pubblici e ampi viali alberati (si cita ad esempio a Torino il Parco del Valentino). Un'ulteriore evoluzione del verde pubblico si verifica nel secondo dopoguerra quando con l'aumento dell'urbanizzazione

compaiono nuovi quartieri in cui sono realizzate nuove aree verdi pubbliche (si pensi ad esempio all'EUR a Roma).

Dagli anni 70 inoltre, i cittadini si sono fortemente impegnati anche attraverso movimenti e iniziative, volti a salvaguardare importanti lembi di naturalità presenti in ambito urbano, insieme a sistemi agricoli tradizionali e sistemi paesaggistici storici (come ad esempio nel caso di Roma Natura e dei grandi parchi agricoli in provincia di Milano).

L'ultimo *step* vede oggi il verde non più come un semplice elemento di decoro urbano o di svago, ma identifica le aree verdi urbane quali importanti elementi necessari per un'elevata qualità ambientale, rappresentando dei veri e propri “tasselli” di una complessa e articolata infrastruttura verde urbana e periurbana. Le infrastrut-

ture verdi possono essere quindi definite come una rete di aree naturali e seminaturali in grado di fornire una vasta gamma di servizi ecosistemici (Maes et al., 2012; Manes et al., 2014; Silli et al., 2015). Questa rete di spazi verdi rappresenta uno strumento multifunzionale versatile, in grado di produrre importanti benefici sociali, ecologici ed economici quali il miglioramento e la salvaguardia della biodiversità, il sequestro di carbonio, l'abbattimento degli inquinanti atmosferici ed il miglioramento della resistenza e della resilienza delle città ai cambiamenti climatici in atto (Gill et al., 2007; Tzoulas et al., 2007).

Conclusioni

Per la sua natura di bene pubblico e risorsa comune capace di generare benefici per l'intera collettività, il verde urbano deve essere considerato oggetto specifico di politiche pubbliche mirate. La gestione di questo patrimonio naturale delle città richiede appropriati strumenti di pianificazione e gestione, basati sulla conoscenza approfondita del patrimonio esistente, sulla sua tutela e valorizzazione e sul suo monitoraggio nel tempo, nonché sull'analisi e sulla rivalutazione delle sue molteplici funzioni. In questo contesto i Piani del verde comunali e il loro riferimento nazionale possono diventare strumenti importanti per un efficace governo di tale capitale naturale. Particolare rilievo assume per ISPRA la protezione della naturalità residua e l'incremento della biodiversità che dovrebbero rivestire un ruolo maggiore nella pianificazione urbana a scala locale e regionale.

L'indagine attualmente in corso, restituendo la fotografia di un Paese caratterizzato da dotazioni di verde pubblico e biodiversità urbana di pregio, evidenzia che tale patrimonio non è supportato da politiche di governo integrate e lungimiranti, né da strumenti di programmazione utili alla salvaguardia, pianificazione e gestione di questa importante e strategica risorsa ambientale. La rassegna dei Piani del verde in Italia sin qui condotta evidenzia infatti che, se da un lato esistono criticità nella scarsa presenza dei Piano del verde all'interno della prassi pianificatoria locale e nella difficoltà delle amministrazioni comunali di riconoscere nelle risorse naturali cittadine una risorsa politica strategica, dall'altra i Piani del verde esistenti esprimono un importante bagaglio di conoscenza e progettualità, un patrimonio metodologico e concettuale di sicuro

stimolo per le attività di rilievo nazionale che si vorranno implementare in futuro in materia di pianificazione del verde alla scala comunale.

Tali strumenti possono dunque rappresentare un buon punto di partenza per la realizzazione di un Piano del verde nazionale che diventi il principale riferimento per la pianificazione e gestione del complesso patrimonio verde che caratterizza le nostre città. In questo ambito ISPRA supporterà il Comitato grazie alle proprie competenze in tema di verde, servizi ecosistemici e pianificazione sostenibile.

Note

¹ Il Gruppo di Lavoro ISPRA è così composto (Prot. I-SPRA 11348 del 15/02/2016): P.M. Bianco, S. Brini (coordinamento), A. Chiesura, S. D'Ambrogio, M. Guccione, M. Mirabile, M.C. Natalia, V. Silli.

² Si citano ad esempio le Linee guida di forestazione urbana sostenibile per Roma Capitale ([Mirabile et al., 2015](#)).

³ Si veda [Chiesura, 2010](#).

⁴ L'evento più recente è stato gli Stati Generali "Verso il Piano Nazionale del Verde Urbano" (novembre 2015), nel corso del quale è stato stimolato il dibattito e la discussione sul tema del verde quale risorsa fondamentale in ambito urbano, sia dal punto di vista ambientale che sociale ed economico. Una sintesi dell'evento è riportata nella Relazione 2016 del Comitato.

⁵ La disponibilità di spazi verdi è tra gli indicatori chiave per misurare la qualità dell'ambiente urbano (ISTAT; European Common Indicators; Urban Audit; UNEP, CEROI - City Environmental Indicators Encyclopedia, etc.). La disponibilità di spazi verdi accessibili, inclusivi e sicuri è nel set degli indicatori recentemente selezionati dalle Nazioni Unite per misurare lo sviluppo sostenibile (United Nations Sustainability Development Goals, 2015). Anche ISPRA, nel Rapporto annuale sulla [qualità dell'ambiente urbano](#), monitora sin dalla sua prima edizione gli indicatori di copertura e disponibilità procapite di verde pubblico nei principali Comuni italiani.

⁶ Il riferimento normativo è il Decreto interministeriale 1444/68, che fissa i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti.

Bibliografia

- Bolla D., Vittadini M.R., 2015. *Gli spazi verdi e la normativa urbanistica: standard e progetto*. In: Vittadini M.R. et al. (a cura di), 2015. *Spazi verdi da vivere. Il verde fa bene alla salute*. Il Prato ed.
- Chiesura A., 2010. [Verso una gestione ecosistemica delle aree verdi urbane e peri-urbane](#). Rapporti 118/2010, ISPRA, Roma.
- Gill S.E., Handley J.F., Ennos A.R., Pauleit S., 2007. *Adapting Cities for Climate Change: The Role of the Green Infrastructure*. Built Environment 33, 1: 115-133.
- ISTAT, 2016. [Dati ambientali delle città: Focus "Verde urbano"](#).
- Maes J., Egoh B., Willemen L., Liqueste C., Vihervaara P., Schägner J.P., 2012. *Mapping ecosystem services for policy support and decision making in the European Union*. Ecosyst. Serv. 1, 31-39.
- Manes F., Silli V., Salvatori E., Incerti G., Galante G., Fusaro L., Perrino C., 2014. *Urban ecosystem services: tree diversity and stability of PM10 removal in the metropolitan area of Rome*. Annali di Botanica Ann. Bot., 4: 19-26.
- Mirabile M., Bianco P.M., Silli V., Brini S., Chiesura A., Vitullo M., Ciccacese L., De Lauretis R., Gaudioso D., 2015. [Linee guida di forestazione urbana sostenibile per Roma Capitale](#). Manuali e linee guida 129/2015, ISPRA, Roma.
- Silli V., Salvatori E., Manes F., 2015. *Removal of airborne particulate matter by vegetation in an urban park in the city of Rome (Italy): an ecosystem services perspective*. Ann. Bot. 5, 53-62.
- Tzoulas K., Korpela K., Venn S., Ylipelkonen V., Kaźmierczak A., Niemela J., James J. P., 2007. *Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review* Landscape and Urban Planning. 81: 167-178.

**Pietro Massimiliano BIANCO, Silvia BRINI, Anna CHIESURA,
Matteo GUCCIONE, Marzia MIRABILE,
Maria Cecilia NATALIA, Valerio SILLI**

ISPRA