



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

la Natura dell'Italia

Biodiversità e Aree protette:
la **Green economy**
per il rilancio del Paese

Le infrastrutture verdi: aspetti gestionali in termini economici

Di Giovanni Del Conte, Francesco Pisano
RISE

NUMERO 1 | 2019

CITTÀ E TERRITORIO

Di Giovanni Del Conte, Francesco Pisano

Università degli Studi di Napoli Federico II
Centro Interdipartimentale di Ricerca
«Raffaele d'Ambrosio» I.U.P.T.

ASPETTI GENERALI

di Giovanni Del Conte

La necessità di introdurre specifiche aree da destinare ad attrezzature verdi all'interno degli spazi urbani affonda radici nel periodo della *mania cementificatrice* degli anni sessanta del secolo scorso. Fino a quel periodo il rapporto tra spazi urbanizzati e campagna e tra spazi urbanizzati e spazi verdi attrezzati all'interno di questi, aveva mantenuto un equilibrio accettabile. Il tema, dal 1967 (anno in cui scatta l'obbligatorietà di prevedere quantità minime di spazi attrezzati all'interno dei luoghi urbani con il decreto attuativo emanato l'anno successivo) ad oggi si è evoluto dando una forma sempre più consistente e importante alle attrezzature verdi. Oggi le infrastrutture verdi si sviluppano all'esterno degli spazi antropizzati urbani e, dall'esterno, tendono a compenetrare i luoghi urbani, mirando a formare una rete verde continua spazialmente e funzionalmente.

Nonostante tutto ciò permane una inerzia realizzativa di spazi urbani da destinare a verde. Questo dipende, a parere degli autori, dalla grossa difficoltà di realizzare questi spazi e, ancor più, di mantenere in efficienza tali attrezzature.

Questo breve articolo mira ad esaminare il problema della realizzazione e della gestione delle aree verdi cercando di fornire eventuali, possibili indicazioni per rendere sopportabile il peso economico di tali infrastrutture sugli spesso asfittici bilanci comunali.

Innanzitutto consideriamo le diverse tipologie di aree verdi presenti in uno spazio urbano; queste possono essere in qualche modo così distinte:

- Parchi e giardini;
- Parchi gioco ed aree gioco;
- Aree verdi diffuse (aree verdi non attrezzate, aiuole, spartitraffico);
- Aree verdi complementari legate ad attrezzature e servizi (verde degli impianti sportivi, il verde degli edifici scolastici, degli edifici pubblici, degli ospedali, etc.);
- Le rotonde stradali naturalizzate;
- Il verde lineare, rappresentato dai cigli stradali, dal verde e la alberature stradali nei centri urbani, gli argini e le scarpate di fiumi e di rilevati stradali;
- Il verde puntuale (fioriere, panchine fioriera, piccole aiuole fiorite etc.);
- Il verde spontaneo.

Le infrastrutture verdi sono chiamate ad assolvere diverse tipologie di funzioni, spesso molto articolate



Fonte: EC - Audiovisual Service, Brussels - Cinquantenaire Park, fotografia di Lukasz Kobus - <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/photo/P-039100~2F00-12>

tra loro e difficilmente riassumibili schematicamente; possiamo provare a proporre una classificazione abbastanza diffusa in letteratura che distingue le seguenti grandi famiglie funzionali:

Una funzione ecologico-ambientale: regolazione del microclima, miglioramento del regime e del ciclo dell'acqua, diminuzione del degrado ambientale, miglioramento della qualità dell'aria, abbattimento dell'inquinamento acustico, riduzione dell'inquinamento luminoso.

Una funzione protettiva: diminuzione del rischio idrogeologico attraverso il consolidamento di aree fragili e la diminuzione dei rischi idraulici.

Una funzione sanitaria: il verde in prossimità delle strutture socio-sanitarie inducono un effetto benefico ai pazienti grazie alla migliore ossigenazione dell'aria, all'effetto rilassante del verde sulla psiche umana, alla diminuzione del livello di inquinamento acustico. Analoga funzione viene svolta in prossimità di altre attrezzature pubbliche quali ad esempio istituti scolastici.

Una funzione socio-ricreativa: Luogo di gioco e di

svago, favorisce l'aggregazione sociale anche tra generazioni diverse.

Una funzione culturale e didattica: funzione svolta in particolare dai giardini storici, dalle aree verdi collegate alle strutture didattiche e quelle specialistiche come gli orti botanici e le riserve naturali. Possono fungere, in funzione della loro importanza storico – culturale – botanica, anche da attrattori turistici di rilevante interesse sociale.

Le **quantità** di aree verdi presenti negli spazi urbani devono soddisfare valori minimi previsti per legge:

secondo il disposto del D.M. 1444/68 le aree urbane devono essere dotate di **9 mq/ab**, da destinare a spazi per il verde, il gioco, lo sport e il tempo libero.

Tali spazi non sono, quindi, tutti destinati ad accogliere superfici naturalizzate. In generale la dotazione di spazi pubblici verdi oscilla intorno ai **6 o 7 mq pro capite**.

Va però considerato che vi sono, all'interno delle aree urbanizzate, molte superfici destinate ad accogliere alberi, fiori e prati (viali alberati, aiuole con fiori, fioriere, fioriere panchine, etc.) -oltre ai giardini storici e ai parchi urbani

che vengono classificati come bene culturale o attrezzatura generale-, che non sono computate nel calcolo dei minimi di legge. Questo significa che se dei 9 mq/ab previsti per legge solo 5-6 mq/ab sono destinati ad infrastrutture verdi, sull'Amministrazione pubblica grava la gestione di superfici verdi ben più ampie e molto più diffuse di quanto possa apparire ad un'analisi del contesto urbano.

Nella valutazione dei costi di gestione delle infrastrutture a verde pubblico, ovviamente, non vengono prese in considerazione le aree naturali derivanti da usi agricoli presenti all'interno del tessuto urbano ne quelle superfici di giardino private presenti. Va sottolineato che spesso il patrimonio arboreo privato ha comunque un'incidenza, seppur minima, sui costi pubblici perché, in generale gli uffici comunali preposti sono chiamati a svolgere attività di controllo e vigilanza sugli stessi.

In generale, le voci di costo riferibili al verde pubblico sono riconducibili a **costi di:**

- Acquisizione delle aree
- Progettazione
- Realizzazione
- Gestione:
 - manutenzione ordinaria
 - manutenzione straordinaria
 - custodia
 - vigilanza
 - interventi di potenziamento della fruizione

L'incidenza percentuale dei costi non è ricostruibile, le variabili in gioco sono troppe per poter desumere dei valori, percentuali o assoluti che siano, credibili.

Il **costo di acquisizione delle aree** è in generale potenzialmente elevato; le aree verdi vengono realizzate all'interno o in stretta contiguità con gli spazi urbanizzati e, pertanto, hanno valori unitari di espropriazione piuttosto elevati. Oggi il problema si cerca di attenuarlo con la pratica della perequazione urbanistica che consente alle Amministrazioni Comunali di ottenere le proprietà dei suoli interessati dalle attrezzature per cessione gratuita.

Progettazione e conseguente **realizzazione** sono strettamente legati alla tipologia di aree verde che si vuole realizzare e quindi, anche solo in termini percentuali, non possono essere quantificati (Per capirsi: progettare e realizzare un'area verde all'interno di una rotatoria stradale ha costi estremamente più contenuti – in termini unitari – della realizzazione di un parco pubblico anche di piccole dimensioni).

Manutenzione ordinaria e straordinaria sono elementi che si possono desumere mediamente dai bilanci comunali.

Su questo aspetto possiamo soffermarci qualche istante per analizzare i costi dichiarati da alcune Amministrazioni Comunali italiane.

Un primo studio interessante è stato prodotto da Enrico Marone, tra il 2007 e il 2010, sugli spazi verdi di **Firenze**. Da questo studio si evince un **costo di manutenzione** di circa **1,00 euro/mq** (tra 0,80 e 1,20 euro/mq). (Firenze, sempre secondo questi studi ha un rapporto superfici verdi ad abitante pari a circa **5,5 mq/ab**).

Il Comune di **Genova**, nel 2010, presenta una serie di progetti di riqualificazione di aree verdi, storiche e non, con una stima dei soli costi di manutenzione annui variabili tra i **4 e gli 8 euro/mq**.

Il Comune di **Roma**, nel 2003, per la gestione degli oltre **30 milioni di mq** (sono esclusi da queste superfici i diversi parchi e riserve naturali che hanno una gestione separata) mette in bilancio circa **50 milioni di euro annui**. In tale cifra sono compresi anche i costi del personale che incidono per oltre il 50%.

I costi degli interventi di manutenzione hanno una incidenza di circa il 12,5 % a cui vanno aggiunte le spese per acquisto dei materiali pari a circa il 3%, con un ammontare complessivo di circa **8 milioni di euro** che corrispondono ad un valore unitario a mq pari a 0,3).

Il municipio di **Bergamo** stima, nel 2012-2013, un costo di gestione delle proprie aree verdi variabile tra **1,8 e 2,3 euro/mq**.

In ultimo riportiamo il valore preventivato dal Comune di **Brescia** per il 2014. Per gli interventi di manutenzione, vigilanza e custodia vengono collocati in bilancio circa 3,5 milioni di euro. Tale cifra, considerando che Brescia ha una popolazione di circa 196000 abitanti, si traduce in un costo unitario pro-capite di 17-18 euro/ab. Ipotizzando una disponibilità di circa 6 mq/ab, il costo a mq degli interventi annui varia tra i 2,5 e i 3 euro/mq annui.

Da quanto esposto, appare evidente la difficoltà a valutare in modo univoco parametri di costo unitario, per la manutenzione delle aree verdi. Vale la pena di sottolineare, comunque, la sempre riguardevole incidenza di tali costi sul bilancio comunale. Si va da valori minimi di circa **0,8-1,00 euro/mq** a valori medi di circa **2,00-2,30 euro** a mq fino all'estremo superiore di circa **8 euro/mq**.

Tutti questi numeri si traducono, per un centro urbano di circa 50.000 abitanti con una dotazione di circa 300.000 mq di verde, in un **importo annuo di sola manutenzione** che oscilla, complessivamente, tra i **300.000 euro** agli oltre **2 milioni di euro** (con un valore medio realistico di circa **1 – 1,5 milioni euro/annui**)

Nel prosieguo dell'intervento verranno esposte quelle che potrebbero essere le possibili iniziative per ridurre gli importi complessivi gravanti sulla collettività.

LA GESTIONE ECONOMICA DELLE INFRASTRUTTURE VERDI

di Francesco Pisano

Obiettivi e sviluppi delle infrastrutture verdi

Gli aspetti salienti delle tematiche trattate nella presente nota furono affrontati in modo sistematico nella Conferenza di Roma “La Natura dell’Italia” dell’11 e 12 dicembre 2013 in cui emersero le criticità e gli ambiti di evoluzione del settore considerato che lo sviluppo delle infrastrutture verdi riguarda le due macro aree rappresentate dalle aree agricole e dalle aree urbane.

Lo sviluppo delle infrastrutture verdi nelle aree Agricole è prevalentemente finalizzato alla tutela degli ecosistemi di quelle aree per difendere il territorio dal dissesto idrogeologico e preservare la biodiversità. Le infrastrutture verdi nelle città sono rappresentate dalle aree verdi urbane e

periurbane, dai giardini, viali alberati e dalle molte altre tipologie di aree permeabili e vegetate situate in zone più o meno urbanizzate. Esse svolgono un ruolo in termini climatici ma soprattutto sotto l’aspetto della qualità della vita dei cittadini. Regolano il microclima, offrono spazi aperti per lo svago e il benessere delle persone, costituiscono oasi di naturalità diffusa e habitat per specie vegetali e animali, garantiscono il regolare deflusso idrico riducendo il rischio di dissesti, riqualificano il paesaggio urbano e rappresentano luoghi privilegiati per l’educazione ambientale delle giovani generazioni. Il Rapporto ISPRA “Qualità dell’ambiente urbano” assume tra gli indicatori ambientali la presenza e l’accessibilità delle aree verdi nelle città pur considerandole con i propri diversi usi, valori e funzioni: dal verde storico al parco urbano, dal verde scolastico alle aree agricole, dal verde di arredo alle aree naturali protette.

Le infrastrutture verdi sono state anche definite a livello comunitario come la “rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali,



Fonte: EC - Audiovisual Service, Brussels, Segmento del muro di Berlino nell’ museo open air di Vilnius, Lituania, fotografia di Benas Gerdziunas

progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici¹. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine. In ambito urbano sono rappresentate da parchi, viali alberati, tetti verdi (verde pensile) e aree agricole e boscate all'interno delle città (COM(2013) 249 final).

Il crescente interesse europeo per le infrastrutture verdi è motivato dalla riconosciuta importanza dell'assicurare e mantenere i servizi ecosistemici attraverso la pianificazione e la realizzazione di reti connesse di aree naturali e seminaturali (aree per esempio agricole o periurbane) in un contesto generale in cui le pressioni antropiche si avviano a diventare insostenibili riducendo la biodiversità e compromettendo la resilienza degli ecosistemi. I servizi che si vorrebbe sviluppare vanno dall'approvvigionamento (cibo, acqua, legname, ecc.), alla regolazione (del clima, del ciclo delle acque, delle precipitazioni) fino al benessere (con la possibilità di fruire delle infrastrutture verdi per attività culturali, educative o ricreative).

Con tali finalità, nel 2011, la Commissione Europea ha adottato una nuova strategia per la biodiversità che ha

¹ Gli ecosistemi forniscono all'umanità numerosi vantaggi definiti «beni e servizi ecosistemici». I beni prodotti dagli ecosistemi comprendono, ad esempio, il cibo, l'acqua, i carburanti e il legname; i servizi, invece, comprendono l'approvvigionamento idrico e la purificazione dell'aria, il riciclo naturale dei rifiuti, la formazione del suolo, l'impollinazione e molti altri meccanismi regolatori naturali. Il Millennium Ecosystem Assessment (MA, Valutazione del Millennio degli Ecosistemi) ha definito i servizi ecosistemici (ecosystem services) come quei "benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano". Secondo tale lavoro, negli ultimi 50 anni il 60% dei servizi ecosistemici del pianeta è stato compromesso. Il Millennium Ecosystem Assessment distingue quattro categorie di servizi ecosistemici:

- i servizi di fornitura o approvvigionamento: forniscono i beni veri e propri, quali cibo, acqua, legname, fibre, combustibile e altre materie prime, ma anche materiali genetici e specie ornamentali;
- i servizi di regolazione: regolano il clima, la qualità dell'aria e le acque, la formazione del suolo, l'impollinazione, l'assimilazione dei rifiuti, e mitigano i rischi naturali quali erosione, infestanti ecc.;
- i servizi culturali: includono benefici non materiali quali l'eredità e l'identità culturale, l'arricchimento spirituale e intellettuale e i valori estetici e ricreativi;

infine, i servizi di supporto: comprendono la creazione di habitat e la conservazione della biodiversità genetica.

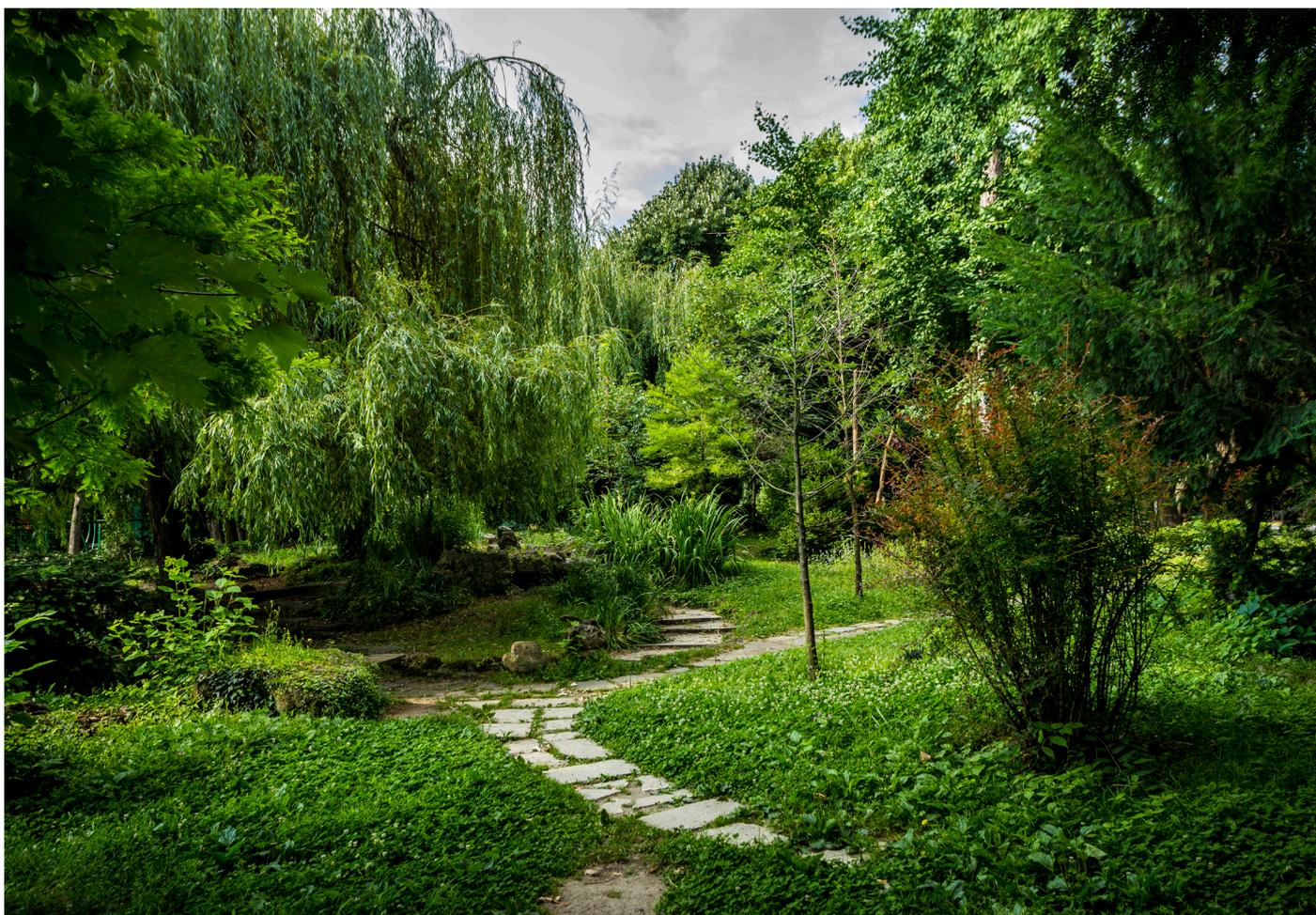
Poiché i beni e i servizi ecosistemici sono sempre stati disponibili, fuori da ogni mercato e gratuiti, il loro valore reale non viene considerato dalla società. L'economista statunitense Robert Costanza afferma che "poiché i servizi ecosistemici non vengono catturati dai mercati e non vengono quantificati in termini comparabili ai servizi economici e ai prodotti industriali, molto spesso non vengono neanche considerati nelle decisioni politiche". (Fonte: estratto e tradotto da: <http://biodiversity.europa.eu/topics/ecosystem-services>, su isprambiente.gov.it).

quale obiettivo chiave "Porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo e dei servizi ecosistemici". La nuova strategia si articola in 6 obiettivi principali, ognuno dei quali si traduce in una serie di azioni (in totale 20 azioni) per la loro attuazione:

- Obiettivo 1: dare piena attuazione alla legislazione UE sulla natura per proteggere la biodiversità;
- Obiettivo 2: preservare e valorizzare gli ecosistemi ed i relativi servizi mediante le infrastrutture verdi ed il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati;
- Obiettivo 3: rendere l'agricoltura e la gestione forestale più sostenibili;
- Obiettivo 4: garantire la gestione sostenibile degli stock ittici;
- Obiettivo 5: rendere più severi i controlli sulle specie esotiche invasive;
- Obiettivo 6: intensificare l'azione della UE alla prevenzione della perdita di biodiversità a livello mondiale.

Con riferimento all'Obiettivo 2, la Commissione Europea individua anche gli interventi necessari per incentivare lo sviluppo delle infrastrutture verdi e gli interventi che dovrebbero essere adottati a livello di Unione:

- integrare le infrastrutture verdi nei settori politici fondamentali: è necessario garantire che rientri nella norma considerare l'infrastruttura verde nella pianificazione e nello sviluppo territoriale;
- migliorare la base di conoscenze ed incentivare l'innovazione per disporre di dati coerenti e affidabili: per arricchire le conoscenze e promuovere lo sviluppo di tecnologie innovative, l'apporto della comunità scientifica deve essere consolidato. E' necessario approfondire le ricerche per migliorare la comprensione delle dinamiche tra la biodiversità (specie/habitat) e la condizione in cui versa l'ecosistema (vitalità, resilienza e produttività) e tra questa e la sua capacità di fornire servizi ecosistemici. Nelle città, edifici "intelligenti" ed efficienti sotto il profilo delle risorse, dal basso consumo energetico e che integrano elementi ecologici come giardini pensili e muri verdi e con materiali di costruzione nuovi, possono comportare vantaggi sul piano ambientale, sociale e della salute;
- fornire sostegno finanziario ai progetti incentrati sulle infrastrutture verdi: la Commissione e la Banca Europea stanno vagliando una serie di opzioni per l'istituzione di uno strumento di finanziamento a sostegno degli investimenti legati alla biodiversità, tra cui i progetti incentrati sulle infrastrutture verdi;
- promuovere i progetti incentrati sulle infrastrutture verdi a livello di UE: gli Stati membri e le regioni sono invitati a cogliere le opportunità di sviluppo delle infrastrutture verdi in un contesto transfrontaliero/internazionale nel quadro delle strategie macroregionali sostenute dal FESR e dei programmi europei di cooperazione territoriale. Attualmente, fra gli obiettivi della programmazione dei



Fonte: EC - Audiovisual Service, Brussels, Bucharest - Cismigiu Park, fotografia di Adrian Catu - <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/photo/P-033562~2F00-43>

fondi strutturali europei 2014–2020, troviamo esplicitamente individuato il ruolo strategico delle infrastrutture verdi nella tutela dell'ambiente e delle risorse e il Fondo di coesione e il Fondo europeo di sviluppo regionale promuovono le infrastrutture verdi come mezzo per la protezione e il ripristino della biodiversità. Quanto realizzato dall'Europa sarà illustrato da un Rapporto che la Commissione prevede di pubblicare entro la fine del 2017 con le raccomandazioni su come procedere negli anni a venire. Dalla sintesi tra le proposte della Conferenza di Roma e quelle della Commissione Europea si riescono a formulare delle proposte generali per lo sviluppo delle infrastrutture verdi nel nostro paese.

- Promuovere una legge quadro per le infrastrutture verdi che ne definisca la natura e le caratteristiche e ne promuova lo sviluppo nell'ambito delle linee fondamentali per l'assetto del territorio italiano.
- Integrare il tema delle infrastrutture verdi nella strategia nazionale sulla biodiversità.
- Elaborare linee di indirizzo per le Regioni e agli Enti locali per la promozione e lo sviluppo delle infrastrutture verdi.
- Considerare le infrastrutture verdi come opere di compensazione nelle procedure di valutazione ambientale.

- Elaborare criteri e di disciplinari tecnici per capitolati di gara relativi a opere pubbliche che includano e promuovano il ricorso alle infrastrutture verdi.
 - Potenziare la ricerca, la formazione, l'assistenza tecnica, l'informazione per la diffusione, il consolidamento, il miglioramento delle infrastrutture verdi, anche col ricorso a strumenti economici e fiscali.
 - Promuovere progetti pilota di infrastrutture verdi.
- E, per quanto riguarda più specificamente l'ambito urbano:
- Elaborare linee di indirizzo per strumenti di pianificazione urbana che prevedano il mantenimento, il recupero e l'aumento del verde pubblico e della permeabilità dei suoli e per regolamenti edilizi che promuovano il verde privato negli edifici e negli spazi pertinenziali.
 - Limitare il consumo dei suoli non urbanizzati, anche mediante le cinture verdi (green belt).
 - Riorganizzare e rinaturalizzare, ove possibile, i reticoli idrografici urbani.
 - Potenziare le connessioni tra il verde urbano, periurbano e extraurbano.
 - Evolvere dalla concezione del verde ornamentale al verde polifunzionale.
 - Favorire nelle aree industriali politiche aziendali che migliorino la qualità ecofunzionale dei siti.

• Estendere nelle gare d'appalto pubbliche, che comportano modificazioni rilevanti dell'assetto del territorio, l'utilizzo di infrastrutture verdi con soluzioni innovative (Green Infrastructures Public Procurement, GIPP).

In definitiva, assunta come imprescindibile la rilevanza ambientale, evidenziate le diverse funzioni svolte e individuate le molteplici azioni che ne promuovono la realizzazione restano da affrontare le problematiche incentrate sul mantenimento e la valorizzazione delle infrastrutture verdi.

Molte delle finalità delle infrastrutture verdi, tra queste l'assorbimento dell'acqua in eccesso provocata da piogge intense, la riduzione delle inondazioni, la mitigazione del fenomeno delle isole di calore in ambiente urbano nonché la diffusione di luoghi per il relax all'aperto, per poter essere efficacemente perseguite, necessitano di una costante attività di monitoraggio e manutenzione.

La possibilità di raggiungere i diversi obiettivi che ci si prefigge è pertanto strettamente connessa alla corretta gestione nel tempo delle infrastrutture verdi e il problema di gestione deve essere quindi affrontato in termini di manutenzione.

Alcuni degli aspetti connessi alla gestione saranno trattati in quest'ottica nel prosieguo della nota.

La gestione del verde pubblico come un servizio pubblico locale

La deliberazione n. 6/2015 del Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare chiarisce che la gestione del verde pubblico è gestione di un servizio pubblico locale autonomo rispetto agli altri [...]. Sulla base degli orientamenti delle corti giudicanti, è ormai dato acquisito che: *per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile a livello soggettivo la natura pubblica del gestore, mentre è necessaria la vigenza di una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione. Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di una definizione oggettiva della nozione, che le suddette attività presentino un carattere economico e produttivo (e solo eventualmente costituiscano anche esercizio di funzioni amministrative), e che le utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili). [...] la previsione di un corrispettivo (così come di un profitto del gestore del servizio) non è essenziale sul piano della qualificazione giuridica delle attività di servizio pubblico [...].*

(così, ex multis, Cons. Stato, sez. VI, sent. 5.4.2012, n. 2021). Del resto, se il verde pubblico non fosse un servizio pubblico locale sarebbe arduo attribuire un significato alla legge n. 10/2013, che prevede (art. 4, c. 2) che *i comuni che risultino inadempienti rispetto alle norme di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e, in particolare, sulle quantità minime di spazi pubblici riservati alle attività collettive,*

a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali e produttivi, approvano le necessarie varianti urbanistiche per il verde e i servizi entro il 31 dicembre di ogni anno.

Il rapporto fra carico urbanistico e verde pubblico è infatti aspetto essenziale, come confermato dal Consiglio di Stato in una recente decisione (sez. IV, sent. n. 4148/2013). E, riguardo ai rapporti con l'iniziativa privata, la IV Sezione del Consiglio di Stato ha chiarito che *nelle zone destinate a verde pubblico attrezzato, quando la loro particolare disciplina ammette la presenza anche di altre attrezzature, la funzione di queste non può che essere gerarchicamente subordinata e servente rispetto a quella propria della intera zona. Pertanto, tali attrezzature in tanto sono ammesse in quanto, per caratteristiche edilizie ed architettoniche, per dimensioni o per le modalità in cui si inseriscono nel contesto, sono compatibili con la destinazione a verde pubblico.* La legge 10/2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani" ha inoltre modificato l'art. 43, comma 1, della legge 449/1997, introducendovi una disposizione che prevede, nella sua parte finale, che: *Fermi restando quanto previsto dalla normativa generale in materia di sponsorizzazioni nonché i vincoli per la tutela dei parchi e giardini storici e le altre misure di tutela delle aree verdi urbane, lo sfruttamento di aree verdi pubbliche da parte dello sponsor ai fini pubblicitari o commerciali, anche se concesso in esclusiva, deve aver luogo con modalità tali da non compromettere, in ogni caso, la possibilità di ordinaria fruizione delle stesse da parte del pubblico.*

Sotto il profilo economico, il Comitato ritiene che il servizio del verde pubblico, in ambito comunale, possa non essere sprovvisto di rilevanza economica. Ciò nei casi, in particolare, in cui la realizzazione di operazioni di partenariato, nelle varie declinazioni ammesse dalla normativa vigente (ivi incluso l'art. 5 della legge n. 10/2013), abbia come esito quello di determinare una utilità per l'ente locale. E' infatti noto che i contratti che abbiano per parte un ente locale possono anche essere attivi, piuttosto che passivi. Possono cioè assicurare all'Amministrazione l'acquisizione di una utilità, anziché un'uscita. Atteso che una mancata spesa si risolve pur sempre in un incremento, *sub specie* di non decremento, patrimoniale, i contratti attivi trovano (in parte almeno, anche per le concessioni) un loro preciso punto di riferimento, sul piano normativo, fra l'altro nel D.Lgs. n. 163/2006 (si pensi all'art 26), nell'art. 43, comma 2, della Legge n. 449/1997 e s.m. e negli artt. 3 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e 3, comma 1, lett. g), prima parte, della L. n. 20 del 1994.

Ne consegue che, nel caso del servizio del verde pubblico, appare arduo negare situazioni di rilevanza economica dello stesso, quanto meno indiretta.

Pertanto, la gamma delle soluzioni a disposizione degli enti locali è oggi più ampia e diversificata, e – a seconda che i servizi pubblici siano organizzati per essere erogati in un modo piuttosto che in un altro – aperta alle forme di gestione consentite dalla normativa vigente (dunque, dalla

gestione diretta, passando per l'azienda speciale, le società in house e quelle miste, sino alla esternalizzazione mediante affidamento a gestori privati selezionati attraverso il ricorso all'evidenza pubblica).

Le forme di gestione possibili e il caso di Rieti

La Regione Lombardia elenca le forme di gestione adottabili nell'allegato alla D.G.R. 16039 del 16/01/2004 "La Valorizzazione delle aree verdi".

Si pone al primo posto la modalità tradizionale di gestione del verde pubblico urbano generalmente basata sull'affidamento della manutenzione del verde a soggetti esterni all'Amministrazione, attraverso la modalità dell'appalto pubblico. Anche in questo caso si avranno, a seconda delle tendenze dell'amministrazione appaltante, contratti di manutenzione fondati su elenchi di prestazioni da eseguire un certo numero di volte su determinate superfici di terreno oppure elenchi di requisiti di qualità da garantire indipendentemente dal numero e dalla estensione delle aree affidate in gestione (tipo Global Service).

Una variante è l'affidamento della gestione delle aree verdi a cooperative con finalità sociale. Senza disconoscere il grande valore sociale dell'attività di tali cooperative, valore che rappresenta il motivo stesso della loro esistenza, si deve osservare che, agli effetti della gestione delle aree verdi, il loro rapporto rimane in tutto identico a quello di qualunque azienda privata, tanto nelle modalità di affidamento del lavoro da parte dell'Amministrazione pubblica, come nella esecuzione materiale del lavoro. In applicazione delle attuali normative sugli appalti pubblici di fornitura di servizi, il rapporto con le cooperative sociali non è più in grado di garantire maggiore continuità rispetto ad altri soggetti privati.

Altre esperienze positive sono rappresentate dall'affidamento della gestione di determinate aree ad associazioni dell'area ambientalista o associazioni costituite "ad hoc" da gruppi di cittadini, spesso da anziani. Si tratta di una forma di grande interesse perché contribuisce a diffondere l'interesse dei cittadini per il proprio territorio e garantisce una certa stabilità e continuità della gestione. Affinché questa forma di gestione risulti pienamente efficace è



Immagine dal documento Natura 2000 Protecting Europe's Biodiversity, pubblicato dalla Commissione Europea.

generalmente necessario un supporto costante da parte dell'amministrazione pubblica o l'affiancamento con altre forme di gestione.

Ancora, vi è l'alternativa del ricorso alla collaborazione con i coltivatori presenti sul territorio che rappresenta la forma più diffusa di partecipazione dei privati alla gestione delle aree verdi. Ovviamente tale modalità è fondata sul mantenimento di una attività agricola sufficientemente consistente da rappresentare una fonte stabile di reddito, che potrà essere integrata, ma non sostituita, con l'attività di gestione delle aree o dei percorsi o anche di attrezzature. Il rapporto coi coltivatori sarà regolato da atti convenzionali che nella maggior parte dei casi prevedono un compenso al coltivatore per l'attività di manutenzione: compenso che risulta in ogni caso di gran lunga inferiore ai costi di una impresa del verde.

Volendo esaminare un tentativo di applicare una procedura finalizzata a determinare il modo migliore per la gestione delle aree verdi e a sfruttare in ogni caso la forma di gestione più adatta, si descrive nel prosieguo il caso di Rieti. Nel 2015 il Comune di Rieti pubblica tre avvisi esplorativi per raccogliere manifestazioni di interesse per la gestione di 40 ettari di verde (di cui 26 ettari di aree verdi attrezzate e 14 ettari di verde diffuso) con tre modalità:

1. Affidamento in concessione;
2. Affidamento in adozione;
3. Affidamento mediante sponsorizzazione.

La pubblicazione degli avvisi è stata preceduta da due fasi preliminari.

In primo luogo il Comune di Rieti si è dotato di un "Regolamento per la gestione delle aree verdi comunali mediante affidamento a soggetti esterni" e, successivamente, la Giunta Comunale ha deliberato il contributo da corrispondere per le aree affidate mediante adozione e i canoni relativi all'affidamento mediante concessione.

Pertanto il Comune ha classificato le proprie aree verdi e ha stabilito i seguenti canoni da porre a base di gara:

- Parchi con superficie superiore a 10.000 m² con annesso strutture sportive e/o commerciali: canone da € 4.000 a € 6.000;
- Parchi con superficie superiore a 10.000 m² senza annesso strutture sportive e/o commerciali: canone da € 2.500 a € 4.000.
- Parchi con superficie compresa tra 5.000 m² e 10.000 m² con annesso strutture sportive e/o commerciali: canone da € 2.500 a € 4.000.
- Parchi con superficie compresa tra 5.000 m² e 10.000 m² senza annesso strutture sportive e/o commerciali: canone da € 1.000 a € 2.000.
- Parchi con superficie fino a 5.000 m² con annesso strutture sportive e/o commerciali: canone da € 1.000 a € 2.000.
- Parchi con superficie fino a 5.000 m² senza annesso strutture sportive e/o commerciali: canone da € 500 a € 1.000.

Inoltre ha fissato in Euro 150 ogni 1.000 metri quadrati di superficie il contributo comunale da corrispondere per le aree in adozione.

Venendo alle tre forme previste, si descrivono sinteticamente le caratteristiche peculiari di ciascuna.

Con l'affidamento in concessione, il Comune delega il concessionario a gestire interamente l'area verde per un periodo pluriennale, rimanendo l'ente proprietario titolare delle sole funzioni di alta sorveglianza, che esercita in modo discontinuo attraverso i propri uffici. La concessione è onerosa e prevede il pagamento di un canone annuo al Comune da parte del concessionario, correlato alla possibilità di utilizzazione dell'area per attività a valenza economica. In caso di contiguità dell'area oggetto di concessione con impianti sportivi comunali, la concessione stessa potrà prevedere l'estensione dell'affidamento a tali impianti. Caratteristica fondamentale della concessione è il potenziamento dell'offerta di attività ricreative, ludiche, sportive, sociali e ambientali. Ha durata di tre anni ed è rinnovabile una sola volta per una pari durata con atto formale, previa valutazione da parte dell'Ente del precedente periodo di gestione.

L'affidamento in adozione è una forma particolare di concessione che si distingue da quella propriamente detta per l'assenza di un canone da corrispondere al Comune, per essere l'affidamento di tipo annuale, anche tacitamente rinnovabile, e per un maggiore potere/dovere di ingerenza e sorveglianza da parte dell'Ente proprietario. Il Comune può favorire questo tipo di concessione mediante l'erogazione di un contributo adeguato alle dimensioni ed alla specificità dell'area (a titolo di compartecipazione alle spese). L'adozione si caratterizza per una maggiore cura dell'area rispetto a quella normalmente esercitabile dall'Ente proprietario al fine di migliorarne la godibilità da parte dei cittadini. La durata dell'affidamento è di un anno rinnovabile tacitamente in assenza di contestazioni.

Infine, l'affidamento mediante sponsorizzazione costituisce l'affidamento dell'area ad un soggetto esterno ai soli fini manutentivi e di miglioramento estetico con possibilità da parte di questo di esercitarvi manifestazioni di pubblicità conformemente alle norme vigenti, al codice della strada e al relativo regolamento di attuazione ed al regolamento di pubblicità comunale. L'Ente proprietario esercita costantemente attività di controllo, mediante i propri settori, secondo le competenze di ognuno. In ogni caso le modalità della pubblicità dovranno essere improntate a criteri di sobrietà, proporzionalità con la superficie dell'area, buon gusto e dovranno essere preventivamente concordate con gli Uffici competenti. Anche in questo caso la durata dell'affidamento è per un anno rinnovabile tacitamente in assenza di contestazioni.

Per quanto riguarda l'individuazione degli affidatari e il rapporto da instaurarsi con essi, nel caso di una concessione le aree vengono affidate agli Enti pubblici, ai soggetti con



Fonte: EC - Audiovisual Service, Segnale di riserva naturale della città di Essen - Fotografia di Ina Fassbender

ragione sociale di Impresa e agli Enti no profit. In questo caso si tratta delle aree verdi comunali suscettibili di utilizzazione mediante attività a valenza economica, delle aree verdi comunali di maggior estensione e di quelle comprendenti attrezzature sportive o ludiche o ad esse contigue.

Se il caso è quello dell'adozione, le aree suscettibili di una utilizzazione particolare e prevalentemente a servizio di quartieri (che possono anche comprendere piccole strutture sportive o ludiche a valenza rionale ma comunque con uso non esclusivo da parte degli abitanti del rione) vengono affidate agli Enti pubblici, agli Enti no profit (Associazioni di quartiere, Associazioni di volontariato) e a cittadini singoli o associati, comunque senza finalità lucrative. Infine, con la sponsorizzazione vengono affidate ai soggetti con ragione sociale di Impresa le aree a verde idonee ad ospitare impianti pubblicitari compatibili con la natura e la posizione dell'area.

In tutti i casi di affidamento devono essere svolti i seguenti

compiti:

- sfalcio periodico dei prati e relativo smaltimento;
- lotta alle erbe infestanti;
- cura delle fioriture, ove presenti;
- annaffiatura;
- lavorazioni del terreno ed eventuali concimazioni;
- tutela igienica e relativo smaltimento, rimozione di erbe infestanti, fogliame o oggetti abbandonati;
- regolazione degli impianti d'innaffiaggio ove presenti;
- piccole riparazioni degli eventuali impianti di illuminazione e irrigazione;
- potatura stagionale di siepi, di essenze arbustive o erbacce;
- segnalazione al Comando dei Vigili Urbani di atti vandalici, danneggiamenti o deturpamenti (anche da parte di ignoti);
- eventuale servizio di apertura e chiusura dei cancelli di accesso, ove presenti nell'area, negli orari stabiliti dall'amministrazione comunale.

Le attività specifiche richieste agli affidatari delle aree in concessione sono:

- la custodia (apertura, chiusura e sorveglianza);
 - la manutenzione ordinaria delle attrezzature ludiche e/o sportive;
 - la lotta ai corpi fungini e sporiformi;
 - la manutenzione dei corpi illuminanti;
 - la cura degli aspetti fitosanitari e strutturali delle alberature;
 - la manutenzione del patrimonio naturalistico;
 - l'assicurare, mediante opportune strutture mobili (precarie), ove già non esistenti, il riparo dei frequentatori da possibili intemperie, acquazzoni, eccessiva insolazione, ecc;
 - l'assicurare la disponibilità di servizi igienici, ove già non esistenti, mediante bagni di tipo chimico;
 - la valorizzazione e l'incremento del patrimonio botanico.
- A ciascun Contraente, quale detentore dell'area, potrà essere ancora richiesta la disponibilità a collaborare ad opere realizzate a cura dell'amministrazione comunale, inerenti sistemazioni di arredi, pavimentazioni, recinzioni, impianti anche di materiale vegetale, compresa la messa a dimora di nuove alberature in esecuzione della Legge n. 10/2013.

Agli affidatari delle aree in adozione viene richiesto di svolgere:

- lotta ai corpi fungini e sporiformi;
 - manutenzione minima delle attrezzature ludiche per garantirne la sicurezza e l'efficienza;
 - controllo dei punti luce spenti o malfunzionanti;
 - controllo di atti di vandalismo, di abbandono di rifiuti ingombranti;
 - manutenzione e cura del patrimonio naturalistico e arboreo in particolare;
- oltre alla disponibilità a collaborare ad opere realizzate a cura dell'amministrazione comunale, inerenti sistemazioni di arredi, pavimentazioni, recinzioni, impianti anche di materiale vegetale, compresa la messa a dimora di nuove alberature in esecuzione della Legge n. 10/2013.

Infine, nelle aree affidate per sponsorizzazione occorre occuparsi di migliorare la percezione estetica delle aree con arredi artistici e/o con essenze floreali (comunque in modo tale da non costituire elemento di distrazione nella guida, indurre abbagliamento e/o errata percezione della segnaletica stradale).

Qualunque sia la forma di affidamento, si è previsto che siano a carico dell'affidatario le spese riguardanti la realizzazione e il funzionamento dei punti di ristoro (ove consentiti) secondo le modalità stabilite dagli Uffici competenti nonché le spese assicurative per coprire la responsabilità per danni a persone o cose provocati nel corso di espletamento delle attività di manutenzio-

ne e gestione proposte e/o indicate nella convenzione stipulata.

D'altra parte, l'affidatario gode del vantaggio che per l'occupazione delle aree verdi concesse non è dovuta la tassa per l'occupazione del suolo pubblico e che per le targhe o i tabelloni relativi all'affidamento delle aree verdi non è tenuto al pagamento dell'imposta comunale sulla pubblicità. In tutti i casi il Comune potrà esercitare il potere di revoca dell'affidamento.

Per la scelta degli affidatari il Comune di Rieti ha adottato il criterio dell'offerta più vantaggiosa.

Per gli affidamenti in concessione è stata prevista la presentazione e la valutazione dell'offerta economica (sul canone) accompagnata da un progetto sociale di utilizzazione dell'area che favorisca l'utilizzazione ed il godimento del bene pubblico da parte dei cittadini, mediante il miglioramento delle qualità ambientali e della sicurezza, il potenziamento del patrimonio naturalistico esistente, l'organizzazione di manifestazioni ricreative e/o culturali, ludiche e sportive (che possibilmente favoriscano nuovi inserimenti occupazionali).

Per l'affidamento in adozione deve essere presentato e valutato il progetto manutentivo gestionale e le attività sociali proposte.

Da ultimo, per l'affidamento con sponsorizzazione, deve essere valutata la valenza estetica della proposta di arredo e di manutenzione ed, eventualmente, curriculum e caratteristiche della ditta specializzata che cura gli interventi manutentivi.

Conclusioni

Le diverse modalità di gestione illustrate devono essere compresenti in uno stesso ambito territoriale per poter sfruttare al meglio i vantaggi e le particolarità di ciascuna. Perché ciò sia possibile è necessaria un'attività di coordinamento delle attività di gestione.

Dalle considerazioni sviluppate appare altresì evidente che sarebbe efficace ed efficiente che il progetto della gestione costituisca parte integrante della progettazione delle aree verdi: la scelta e la distribuzione delle funzioni, delle attrezzature pubbliche, della vegetazione non può che essere in stretta relazione con le capacità di gestione attivabili. Al riguardo, sembra utile sottolineare che il 20 giugno 2014 è stata pubblicata la prassi di riferimento "Linee guida per lo sviluppo sostenibile degli spazi verdi – Pianificazione, progettazione, realizzazione e manutenzione" (UNI/PdR 8:2014). Il documento ha lo scopo di fornire delle linee guida per lo sviluppo sostenibile degli spazi verdi, urbani e peri-urbani in un'ottica di sostenibilità ma non vi è dedicato spazio alle modalità economico/amministrative per la gestione delle aree verdi urbane né ad analisi economiche che potrebbero fornire elementi e indicatori utili agli operatori del settore e, soprattutto, al gestore pubblico per programmare e attuare efficaci politiche di gestione.

Brevi considerazioni finali

di Giovanni Del Conte e Francesco Pisano

Tenendo conto che l'onere gestionale cresce notevolmente, in tutte le sue fasi, al crescere della dimensione superficiale dello spazio verde, un parco pubblico può divenire economicamente gravoso per la collettività. Si rende quindi necessario ipotizzare forme complesse di gestione che vadano a fondere insieme le diverse tipologie esposte in precedenza. Tutto ciò deve trovare riscontro in ognuna delle fasi che vanno dall'acquisizione delle aree alla progettazione e realizzazione fino alla gestione corrente del parco.

In definitiva, occorre ripensare, in termini di maggiore flessibilità, al concetto di parco urbano.

Non necessariamente l'intera area dovrà essere di proprietà pubblica: ad esempio, la presenza di aree agricole, ancora coltivate, non va vista come elemento da acquisire mediante esproprio, ma occorre inglobarle già in fase di progettazione (e quindi tenerne conto nella fase di gestione successiva) come spazi che, tramite accordi mirati, possano diventare fonte produttiva di prodotti da vendere, a chilometri zero, all'interno del parco stesso. Le stesse aree potrebbero assolvere contemporaneamente alla funzione di spazi didattici per le scolaresche.

Va esplorata anche la possibilità di utilizzare aree pubbliche/private per cederle in fitto ai singoli cittadini interessati, al fine di dare vita ad orti che rappresentano un elemento di grande valore aggiunto alle aree di verde urbano. Sulle aree prettamente pubbliche occorre prevedere la possibilità di lasciare spazi ad usi privati di natura commerciale, legati non solo alle funzioni di ristoro di cui si è detto in precedenza, ma anche ad attività connesse al tempo libero ed allo sport. Un esempio potrebbe essere la presenza di un centro di noleggio di biciclette o di interscambio di bike-sharing, ma anche a piccole attività legate alla manutenzione delle stesse. Si può pensare anche a spazi da affidare a centri culturali per la gestione di attività educative e ricreative qualificate. Gli insiemi di tutte queste attività possono garantire un uso prolungato dell'area e nel contempo, previo accordi normati tra le parti, anche l'assunzione di parte degli oneri economici di vigilanza e manutenzione. Tutti i soggetti coinvolti, in presenza anche di un proprio ritorno economico, possono costituire una sorta di figura giuridica assimilabile ad un grande condominio verde di cui sostengono le spese. A tutto vantaggio della collettività e, insieme, della qualità complessiva del bene verde pubblico.

Bibliografia

Chiesura A., 2010, "Verso una gestione ecosistemica delle aree verdi urbane e peri-urbane. Analisi e proposte", ISPRA Rapporto 118/2010, Roma.

Commissione europea, 2013, Bruxelles, 6.5.2013, Com (2013) 249 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa".

Cornes R., Sandler T., 1986, "The theory of externalities, Public Goods, and Club Good", Cambridge, Cambridge University Press.

Fratini R., Marone E., Riccioli F., Scozzafava G., 2009, "Green urban areas: Evaluation and analysis of public spending for management. Some cases study in Florence", Geomatics and Environmental Engineering n. 3.

ISPRA, 2014, "Qualità dell'ambiente urbano", X Rapporto.

ISPRA, 2009, "Gestione ecosistemica delle aree verdi urbane: analisi e proposte".

"La Natura dell'Italia", 2013, Atti della Conferenza di Roma, 11 e 12 dicembre 2013, Roma.

Marone E., 2001, "Gli effetti economici legati alla realizzazione e gestione delle aree Verdi", intervento al Seminario "Realizzazione e gestione delle aree Verdi urbane e periurbane", Firenze, ARSIA.

Marone E., Riccioli F., Scozzafava G., Fratini G., 2010, "Il valore d'uso delle aree verdi: la stima dell'universo dei fruitori di alcuni parchi urbani fiorentini", AESTIMUM 57, Dicembre 2010, pp. 143-169.

Regione Lombardia, 2004, "La Valorizzazione delle aree verdi", Allegato alla D.G.R. 16039 del 16/01/2004.

Scozzafava G., 2008, "Valutazione dei costi di realizzazione, impianto e manutenzione", in Arsia, Manuale Risvem, "Linee guida tecnico-operative per la pianificazione progettazione realizzazione gestione di spazi verdi multifunzionali", Firenze, Arsia.

Tempesta T., 1998, "Benefici e costi di un parco urbano", Genio rurale 4, pp. 33-40.

UNI/PdR 8:2014, "Linee guida per lo sviluppo sostenibile degli spazi verdi – Pianificazione, progettazione, realizzazione e manutenzione", Prassi di riferimento.

Siti Web

<http://www.arpa.fvg.it/cms/istituzionale/servizi/biodiversita/Approfondimenti/Infrastrutture-verdi.html>

<http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>

http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm

<http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/manuali-lineeguida/mlg-78.3-2012-verde-pensile.pdf>

http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/natura_italia/valutazioni_proposte_infrastrutture_verdi.pdf