

Le iniziative a sostegno del verde urbano ed il ruolo delle pubbliche amministrazioni negli *acquisti pubblici verdi*

1. Alla ricerca di un equilibrio tra natura e cemento. - 2. Lo sviluppo delle *smart cities* nel processo di integrazione degli spazi verdi in città. - 3. Interventi normativi: iniziative pubbliche e private. - 4. Gli appalti verdi e l'applicazione obbligatoria dei criteri ambientali minimi. - 5. Gli strumenti a disposizione per una gestione efficace ed efficiente del verde urbano.

1. - *Alla ricerca di un equilibrio tra natura e cemento.* Il divorzio tra tutela del paesaggio e urbanistica ha innescato diversi fattori di *disgregazione*, a partire dall'eccessivo consumo di suolo fino alla destinazione dei suoli propriamente agricoli a finalità edilizie, restituendo l'immagine di città sfigurate, disordinate, frammentate ed irrispettose dell'ambiente che le circonda. In questo scenario si colloca una condizione generale di degrado che coinvolge tanto le città quanto le periferie, riempite casualmente di spazi verdi presto abbandonati.

Appare, in effetti, spostato il confine tra natura e cemento con un totale disequilibrio a danno della prima e a favore del secondo, con evidenti ripercussioni sulla qualità della vita e sulla tenuta complessiva del territorio. L'aver costretto la natura in angusti e ristretti confini non è, allora, servito a rendere più vivibili ed accoglienti le città, diventate, al contrario, agglomerati confusi e dormitori spenti dove solo il degrado, l'abbandono e la criminalità finiscono per trovare rifugio. L'avanzare delle città non ha significato la conquista di una maggiore civiltà se di tale termine consideriamo non soltanto il percorso di crescita culturale, scientifica e tecnica di una società ma anche il suo grado di attenzione per la cura di paesaggio e ambiente, in termini di difesa e, soprattutto, di massima fruibilità del territorio, secondo una lettura unitariamente orientata dell'art. 9 Cost.

Occorre, infatti, ricordare che «il territorio è prodotto attraverso un dialogo, una relazione fra entità viventi, l'uomo stesso e la natura, nel tempo lungo della storia» così come occorre prendere atto che «la nostra civilizzazione tecnologica, nella corsa a costruire una seconda natura artificiale, si è progressivamente liberata del territorio, trattandolo come superficie insignificante e seppellendolo di oggetti, opere, funzioni, rifiuti, veleni»¹. Non c'è dubbio, allora, che affrontare oggi il problema del recupero degli spazi verdi in città significa proporre una nuova visione del rapporto tra costruzioni, che pure hanno la loro importanza, e natura intesa in senso ampio, comprensiva di giardini, di parchi, di campi assegnati all'agricoltura, un tempo confinanti con il centro urbano e, lentamente, costretti a regredire assumendo un ruolo del tutto marginale.

D'altra parte, sempre più spesso si riconoscono i boschi urbani quali risorse straordinarie per l'assorbimento di carbonio ed alleati fedeli nella mitigazione dei cambiamenti climatici, contribuendo, tra l'altro, alla riduzione dell'effetto «isola di calore» estivo.

I risultati positivi che derivano da tale attività compensativa sollecitano una più mirata attenzione alla predisposizione di sistemi capaci di tradurre in termini economici il valore dei servizi ecosistemici offerti da alberi e piante da integrare in modelli di contabilità e rendicontazione basati su indicatori adeguati, idonei a rilevare i mutamenti che il capitale naturale subisce nel tempo.

I boschi urbani sono una risorsa straordinaria per l'assorbimento di carbonio ed alcune specie di piante risultano particolarmente adatte alla piantagione in contesti urbani: così, ad esempio, «per il tiglio selvatico (*Tilia cordata*) si stima una quantità di CO₂ immagazzinata pari a 3.660 Kg in trent'anni in città e a 5.070 Kg in cinquant'anni in un parco; per l'acero campestre (*Acer campestre*) e quello riccio (*A. platanoides*)

¹ MAGNAGHI A., *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, IV ed., 2017, 17-18.

rispettivamente una quantità pari a 2.490 Kg e 4.807 Kg in trent'anni in città e a 3.400 Kg e 6.601 Kg in cinquant'anni in un parco; per il cerro (*Quercus cerris*) una quantità pari a 4.000 Kg in trent'anni in città e a 5.500 Kg in cinquant'anni in un parco»².

Il tema è, d'altra parte, sempre più oggetto di studio da parte degli economisti, che hanno calcolato il risparmio che un albero è in grado di assicurare ad un edificio in termini di anidride carbonica catturata, acqua piovana assorbita, assicurando un miglioramento della qualità dell'aria ed una riduzione dello spreco di energia causato dai condizionatori, grazie alla costante disponibilità di ombra. Effetti, questi, che si possono conseguire soltanto grazie ad una approfondita conoscenza delle caratteristiche delle piante e della loro maggiore o minore capacità di ridurre gli inquinanti e catturare le polveri sottili³.

2. - *Lo sviluppo delle smart cities nel processo di integrazione degli spazi verdi in città.* Da qui, la presa d'atto, in tempi forse anche troppo recenti, della necessità di intervenire con appositi strumenti legislativi a porre un argine a fenomeni che sembrano, oggi, difficili da contrastare se non con azioni mirate, capaci di fare sistema intorno a tutto ciò che rende bella e forte l'Italia, dai tratturi pugliesi alle langhe piemontesi. Sono, infatti, i paesaggi agrari, anche quelli apparentemente anonimi, a dare l'esempio di quanto un territorio possa resistere alle sfide poste dalla natura, se solo l'uomo si fa custode delle risorse del proprio territorio. Infatti, il verde urbano, se considerato come parte integrante della biodiversità e consapevolmente valutato nei processi decisionali per il suo straordinario potenziale in termini economici, può rappresentare una risorsa decisiva nello sviluppo del nostro capitale naturale attraverso la produzione di servizi ecosistemici e multifunzionali, assicurando un fondamentale contributo al benessere delle comunità e dell'ambiente⁴.

Ma, nonostante i molteplici benefici associati al verde, sono ancora troppo timide le soluzioni adottate a livello nazionale e locale dirette a valorizzare la funzione delle piante in città. Questo è in parte dovuto alla diffusa considerazione del verde urbano come di un elemento estetico da impiegare esclusivamente a fini di abbellimento, sulla base di una progettualità a breve termine che raramente contempla l'attività di manutenzione e cura almeno per tutto il tempo necessario al completo e riuscito attecchimento, tant'è che nei bandi di gara l'aggiudicazione dell'appalto avviene spesso secondo la logica del massimo ribasso, mentre dovrebbe essere privilegiato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente di valutare il prezzo in relazione alla qualità del prodotto o servizio offerto o in base al costo dell'intero ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto.

Può accadere, inoltre, che le attività di gestione e manutenzione del verde siano affidate a persone prive delle necessarie professionalità o competenze o che siano sub-appaltate ad imprese diverse da quelle locali, che spesso non conoscono le caratteristiche delle piante che maggiormente si adattano al suolo e all'ambiente o che meglio reagiscono agli eventi atmosferici.

In questo senso, l'affermarsi delle iniziative di *smart cities* o *smart communities* esprime con forza la necessità di un rinnovamento culturale che passi attraverso la ricerca di soluzioni di compensazione da destinare alla mitigazione degli effetti di un inurbamento spesso decontestualizzato. Attraverso lo sviluppo di azioni integrate sono, infatti, promossi modelli innovativi che fanno ricorso all'impiego di soluzioni tecnologiche, servizi, applicazioni e metodologie della società dell'informazione diretti a favorire, a livello locale, l'integrazione e l'inclusione sociale nei settori della mobilità, della sicurezza e dei servizi sanitari, dell'educazione, della cultura e del turismo, dell'*e-government*, della logistica e delle energie rinnovabili. In particolare, l'ambito di sviluppo di tali tecnologie risulta individuato nella cosiddetta *smart community*, che «va intesa in senso ampio rispetto alla definizione di agglomerato urbano di grande e media dimensione,

² ISPRA, *Linee guida di forestazione urbana sostenibile per Roma Capitale*, 2015, n. 129, 12

³ ATTORRE F. - BRUNO F., *Servizi ecologici e valore economico degli spazi verdi urbani*, in *La gestione della natura negli ambienti urbani*, WWF e MATTM, 2010, 170 ss.

⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione europea, COM (2011) 244 def., *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, Bruxelles, 3 maggio 2011.

e si riferisce al concetto di città diffusa e di comunità intelligente (anche attraverso l'aggregazione di piccoli comuni ovvero sistemi metropolitani) nei quali sono affrontate congiuntamente tematiche socio-ambientali» comuni⁵.

La rivalutazione del verde urbano, allora, diventa altrettanto strategica per progettare una città dimensionata sui valori della convivenza e della condivisione⁶, attraverso la creazione di una sinergia tra luoghi, persone, imprese ed università tra loro interconnessi per assicurare benessere diffuso e sviluppare nuovi stili di vita maggiormente orientati alla qualità urbana, nella prospettiva di un modello di sussidiarietà orizzontale sempre più evoluto in una logica di *smart governance* decentralizzata e direttamente partecipata da cittadini informati ed adeguatamente informatizzati⁷.

Il recupero degli spazi verdi consente, tra l'altro, di ricomporre i confini tra città e campagna attraverso il riconoscimento dell'agricoltura periurbana come attività produttiva che, pur condizionata dalla vicinanza al contesto urbano, valorizza il suolo agricolo non soltanto come fattore della produzione ma, sempre più spesso, come campo di sperimentazione nell'offerta di soluzioni innovative basate sulla prossimità, realizzando una più sinergica integrazione tra iniziativa economica e servizi a tutela dell'ambiente e della persona, nella valorizzazione di attività finalizzate al presidio del territorio e a percorsi di inclusione sociale secondo un «nuovo modello di *welfare*: si pensi, per esempio, all'assistenza agli anziani, all'integrazione dei disabili e/o di coloro che scontano pene, alla formazione dei minori, ai servizi di mobilità nelle zone interne disagiate, alla trasmissione della cultura agricola e rurale attraverso le fattorie didattiche»⁸.

3. - Interventi normativi: iniziative pubbliche e private. Piantare fiori o seminare alberi da frutto sono piccoli gesti che possono rivoluzionare non soltanto un cortile, un tetto o un terrazzo, ma l'intera economia di un territorio, attivando dinamiche positive nei rapporti tra imprese e cittadini, incoraggiate le prime, ad offrire beni e servizi di qualità, sostenuti i secondi, attraverso opportuni incentivi, a domandare le soluzioni migliori e più adatte a valorizzare progetti architettonici ed urbanistici, non soltanto esteticamente gradevoli, ma anche sostenibili sul piano ambientale.

D'altra parte, gli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale, nella prospettiva della sostenibilità, devono tener conto del ruolo delle infrastrutture verdi come ponti di collegamento tra città e campagna, tra ambienti che presentano specifiche identità e potenzialità di sviluppo. Le periferie, spesso associate all'idea del degrado, possono essere rivalutate e attrezzate in chiave verde per garantire nuove opportunità di occupazione ai tanti giovani che le popolano⁹.

Ne consegue, allora, la necessità di un piano del verde nell'ambito di una strategia comune a livello nazionale, nella consapevolezza che «il tema del verde urbano deve essere affrontato in modo sistematico e le amministrazioni comunali devono poter contare su risorse e strumenti tecnici idonei per una corretta pianificazione, progettazione, gestione e fruizione degli spazi verdi al fine di massimizzare i numerosi benefici ambientali minimizzando i rischi»¹⁰.

Con la l. 14 gennaio 2013, n. 10, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani* si è cercato di mettere a sistema

⁵ Cfr. decreto direttoriale del MIUR 2 marzo 2012, *Avviso per la presentazione di idee progettuali per «Smart Cities and Communities and Social Innovation»*.

⁶ Rapporto Eurispes, *Le Smart City in Italia tra successi e ritardi*, 2018, scheda 54, 1017 ss.

⁷ BRUNDU B. - MANCA I., *La smart governance del verde urbano*, in *Atti della Federazione Italiana delle Associazioni Scientifiche per le Informazioni Territoriali e Ambientali* (Salerno, 21-22-23 novembre 2017), consultabile all'indirizzo <http://atti.asita.it/ASITA2017/>, 186 ss.

⁸ Cfr. voce *Agricoltura multifunzionale*, in *Enc. giur., Lessico del XXI secolo*, 2012, in www.treccani.it.

⁹ Come è stato ricordato da ATELLI M., nella premessa alle *Linee guida per il governo sostenibile del verde urbano*, Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, MATTM, 2017, «dagli ultimi dati ISTAT disponibili (anno 2015) risulta che, nei centosedici capoluoghi di provincia italiani, il Piano del verde è presente in meno di una città su dieci, il regolamento del verde nel 44,8 per cento dei casi, e il censimento del verde è realizzato da tre città su quattro. Dove una visione strategica in materia di verde urbano manca, si procede per interventi di “somma urgenza” per la messa in sicurezza dei siti, o impedendo l'accesso alle aree con piante pericolose, o addirittura eliminandole».

¹⁰ In questo senso, ancora ATELLI M., nella premessa alle *Linee guida per il governo sostenibile del verde urbano*, cit., 4.

l'insieme degli strumenti a tutela del verde in città partendo dalla rivalutazione della Giornata nazionale degli alberi, festa inizialmente istituita con r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, ed oggi simbolicamente celebrata il 21 novembre di ogni anno attraverso l'adozione di concrete iniziative da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo da realizzare nelle scuole di ogni ordine e grado, nelle università e negli istituti di istruzione superiore «per promuovere la conoscenza dell'ecosistema boschivo, il rispetto delle specie arboree ai fini dell'equilibrio tra comunità umana e ambiente naturale, l'educazione civica ed ambientale sulla legislazione vigente, nonché per stimolare un comportamento quotidiano sostenibile al fine della conservazione delle biodiversità» (art. 1, comma 2).

Ma è l'art. 6 della legge ad assumere una notevole forza propulsiva sul piano delle iniziative *green*, attraverso il coinvolgimento di Regioni, Province e Comuni non solo in attività di promozione degli «spazi verdi urbani, di “cinture verdi” intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani», ma anche nell'adozione di misure per la formazione del personale addetto alla manutenzione del verde e nella elaborazione di capitolati finalizzati alla migliore utilizzazione e manutenzione delle aree.

La densità delle attività elencate nell'art. 6 suggerisce, da un lato, come non sia più tollerabile un rinvio nell'adozione di piani e progetti basati sulla promozione dei servizi eco-sistemici e, dall'altro, come la questione della difesa del verde non possa essere relegata ad una dimensione puramente estetica, invocando, vieppiù, un sostegno sinergico di interventi sul piano pubblico e privato¹¹.

Ad incentivare i cittadini ad adottare comportamenti propriamente *green* è intervenuta anche la legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*) che, all'art. 1, comma 12 e 13 ha previsto una detrazione dall'imposta lorda sui redditi delle persone fisiche pari al 36 per cento in relazione ad una spesa massima di 5 mila euro a favore dei proprietari di unità immobiliari e dei condòmini per gli interventi sulle parti comuni esterne degli edifici condominiali, consistenti in opere di «“sistemazione a verde” di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione pozzi» o di «coperture a verde e di giardini pensili».

Si tratta di una iniziativa rilevante, anche al fine di vivacizzare il settore florovivaistico locale ma, ancora più rilevante appare il contributo che può fornire la pubblica amministrazione nei propri acquisti, rappresentando il più grande consumatore di beni e servizi a livello non solo nazionale ma anche europeo: nella comunicazione del 2008 la Commissione europea, nel rilevare i vantaggi derivanti dalla promozione del *green public procurement - GPP* (ovvero degli appalti pubblici verdi) afferma che «ogni anno le amministrazioni pubbliche europee spendono l'equivalente del 16 per cento del prodotto interno lordo europeo per l'acquisto di beni, quali attrezzature da ufficio, materiali da costruzione e veicoli da trasporto, o servizi, quali manutenzione degli edifici, servizi di trasporto, servizi di pulizia e ristorazione e opere. Gli appalti pubblici possono determinare le tendenze della produzione e del consumo e grazie a una domanda sostenuta di beni “più ecologici” da parte delle pubbliche amministrazioni si potranno creare o ampliare i mercati di prodotti e servizi meno nocivi per l'ambiente, oltre a incentivare le imprese a sviluppare tecnologie ambientali»¹².

4. - Gli appalti verdi e l'applicazione obbligatoria dei criteri ambientali minimi. La promozione degli appalti pubblici verdi si basa sulla rilevanza che assume il valore di un prodotto durante il suo intero ciclo di vita: dall'utilizzo delle materie prime, ai metodi di produzione, dai tipi di imballaggio utilizzati, al rispetto di alcune condizioni di smaltimento, fino ai costi effettivi per la collettività. Sulla base di tale premessa, il GPP viene definito dalla Commissione europea come «(...) un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita

¹¹ MARI G., *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 39 ss.

¹² COM (2008) 400 def., *Appalti pubblici per un ambiente migliore*, Bruxelles, 16 luglio 2008.

rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa».

Al fine di dare impulso al processo di integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad elaborare appositi piani di azione entro il 2006 con funzione di promozione e di sensibilizzazione agli acquisti verdi da parte degli enti pubblici e delle amministrazioni locali¹³.

Con legge finanziaria del 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296) è stata disposta, per la prima volta, l'attuazione del «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione», approvato con d.m. 11 aprile 2008, sulla base di specifici criteri di sostenibilità ambientale e per determinate categorie merceologiche, tra le quali è compresa la gestione del verde pubblico [art. 1, comma 1127, lett. d)]. Il Piano d'azione contiene le indicazioni per l'integrazione degli aspetti ambientali nei processi di acquisto e rinvia ad ulteriori decreti ministeriali la definizione dei criteri ambientali minimi per la singola categoria di prodotto o servizio interessata.

I criteri ambientali minimi (CAM) sono definiti come «gli elementi “di base” di qualificazione delle iniziative ambientalmente preferibili» e sono rappresentati da indicazioni tecniche sia generali che specifiche, utili per classificare come sostenibile l'acquisto o l'affidamento: «I criteri ambientali da utilizzare nelle gare devono essere validi da un punto di vista scientifico, verificabili da parte dell'ente aggiudicatore e realizzabili per le imprese offerenti» (v. p. 4.3 del Piano). Il Piano d'azione è stato aggiornato con d.m. 10 aprile 2013 il quale ha ulteriormente specificato l'ambito di applicazione dei CAM da parte delle pubbliche amministrazioni che intendono qualificare come «verde» la propria gara d'appalto. E considerare, in fase di aggiudicazione, non solo il «prezzo» quale corrispettivo del bene o servizio da affidare ma anche i costi relativi al ciclo di vita del prodotto o servizio affidato.

Accanto ai criteri minimi, le stazioni appaltanti possono elaborare anche dei criteri premianti con il fine di attribuire ulteriori punti tecnici all'impresa che li soddisfa, con il fine di incentivare l'adozione di pratiche innovative non ancora diffuse nel mercato. Nel caso in cui siano previsti anche i criteri premianti, il Piano d'azione suggerisce di adottare come modalità di aggiudicazione dell'appalto quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'applicazione obbligatoria dei criteri ambientali minimi è stata disposta, per la prima volta, con l. 28 dicembre 2015, n. 221 *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali* attraverso l'aggiunta dell'art. 68 bis nel precedente d.lgs. n. 163 del 2006 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*). Con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016) i CAM sono diventati parte integrante dei bandi di gara per l'affidamento di lavori e servizi da parte delle stazioni appaltanti: l'art. 34 *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale* ha disposto che le «le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto all'art. 144».

5. - *Gli strumenti a disposizione per una gestione efficace ed efficiente del verde urbano.* In materia di gestione del verde pubblico, il d.m. 13 dicembre 2013 ha adottato i *Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di ammendanti - aggiornamento 2013, acquisto di piante ornamentali e impianti di irrigazione (Allegato 1)*.

¹³ Cfr. la comunicazione della Commissione europea, COM (2003) 302 def., *Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo ambientale*, Bruxelles, 18 giugno 2003.

In particolare, l'affidamento del servizio di gestione del verde pubblico prevede che siano soddisfatte, da parte dell'offerente, alcune specifiche tecniche relative, ad esempio, alla gestione e al controllo dei parassiti attraverso il minimo utilizzo di prodotti fitosanitari; il materiale vegetale da mettere a dimora (alberi, arbusti, cespugli, erbacee) deve essere adattato alle condizioni ambientali e di coltivazione del sito di impianto e coltivato con tecniche di lotta integrata; per l'impiego dell'acqua, è richiesto che siano adottate pratiche di irrigazione che consentano una riduzione del consumo d'acqua, inclusa la pacciamatura, prevedendo l'installazione di impianto di irrigazione automatico che consenta di regolare il volume di acqua erogata.

Tra le clausole contrattuali, un'attenzione particolare è dedicata alla formazione del personale addetto alle attività di giardinaggio che deve essere preparato a svolgere attività di prevenzione dei danni provocati da parassiti, malattie e infestanti anche attraverso la scelta di specie e di varietà di piante ed alberi; deve essere informato sui prodotti fitosanitari da impiegare e sulle tecniche da utilizzare per evitare fenomeni di resistenza indotta dei parassiti alle sostanze chimiche usate, sull'uso e le caratteristiche del compost, sulle pratiche di risparmio idrico ed energetico, sulla gestione e raccolta differenziata, ecc.

I CAM sono attualmente oggetto di una nuova revisione dopo che si è preso atto della necessità di considerare le aree verdi in una prospettiva più ampia, non soltanto come arredo urbano da riservare e circoscrivere in ambiti confinati della città, ma come patrimonio ambientale e culturale da preservare ed ampliare nell'attuazione di un «nuovo modello di pianificazione e progettazione urbana più attenta alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico e favorire la fruizione diretta degli spazi verdi compresi gli orti urbani e i sistemi agricoli in un quadro di piena sostenibilità economica, ambientale e sociale»¹⁴.

In questa direzione, la maggiore attenzione per la formazione del personale addetto alle opere di gestione del verde pubblico ha condotto alla previsione, attraverso il cosiddetto collegato agricolo (art. 12, d.lgs. 28 luglio 2016, n. 154, *Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale*), che le attività di costruzione, sistemazione e manutenzione del verde sia pubblico che privato affidate a terzi possano essere esercitate da parte di soggetti terzi dotati di competenze specifiche, comprese le imprese agricole, artigiane, industriali o in forma cooperativa, iscritte al registro delle imprese, che abbiano conseguito un attestato di idoneità che accerti il possesso di adeguate competenze.

Si tratta di una disposizione che sottolinea la necessità che i lavori di progettazione e manutenzione del verde siano affidati ad imprese effettivamente dotate delle conoscenze tecniche idonee ad assicurare interventi che possano rappresentare un valore aggiunto piuttosto che un pregiudizio per la collettività. Infatti, ancora troppo spesso, la qualità del verde pubblico è condizionata dall'aggiudicazione degli appalti ad imprese o a singole persone non sempre dotate delle necessarie professionalità. Il problema è strettamente correlato alla scelta, ancora diffusa tra le stazioni appaltanti, di ricorrere al criterio del prezzo più basso, alimentando, così, il rischio che si diffondano interventi basati sulla illegalità e sull'incuria, con evidente pregiudizio per il patrimonio del verde pubblico ma anche per il sistema economico nel suo complesso, a causa dei maggiori costi derivanti da una gestione inadeguata. Occorre, invece, riconoscere centralità alla manodopera, quale parte integrante e decisiva nelle attività di gestione e manutenzione del verde così come occorre privilegiare quelle imprese che operano nel rispetto delle leggi in materia di lavoro e sicurezza. Per tali ragioni, è necessario che le attività di gestione del verde siano realizzate da personale che abbia un'ampia e certificata conoscenza delle piante e del materiale florovivaistico locale, al fine di assicurarne le migliori e durature modalità di attecchimento.

Anche il contributo dell'agricoltura nelle attività di progettazione e gestione del verde pubblico può essere fondamentale, non solo perché il florovivaismo è un settore strategico dell'agricoltura italiana e del sistema economico del Paese, ma anche perché gli agricoltori, nella loro veste privilegiata di custodi del territorio e nel contesto di un'agricoltura multifunzionale, possono fornire numerosi servizi ecosistemici

¹⁴ Cfr. Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, MATTM, *Strategia nazionale del verde urbano*, 2018.

alle città. In questo senso, il d.lgs. n. 228 del 2001, *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo* prevede all'art. 15 che le imprese agricole possano stipulare apposite convenzioni con le pubbliche amministrazioni «al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio». D'altra parte, la rilevanza di tali attività consente alle pubbliche amministrazioni, «in deroga alle norme vigenti, di stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata».

Diversi, pertanto, sono gli strumenti a disposizione degli enti pubblici e delle amministrazioni locali per migliorare le condizioni del verde urbano, ma fondamentale resta la scelta del sistema di aggiudicazione. Se è vero che rispetto al passato, il nuovo codice degli appalti riconosce maggior rilievo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ancora troppo spesso le amministrazioni affidano l'appalto secondo il criterio del prezzo più basso, senza tener conto dell'intero ciclo di vita del prodotto o servizio oggetto dell'appalto.

In questo senso, il ricorso agli appalti verdi da parte delle pubbliche amministrazioni dovrebbe incentivare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che, previsto nei primi decreti in materia di CAM come criterio da preferire da parte della stazione appaltante nel caso della previsione dei criteri premianti, è attualmente valorizzato dall'art. 95 del d.lgs. n. 50 del 2016 come criterio prevalente di aggiudicazione, risultando del tutto residuale l'ipotesi del criterio del minor prezzo da applicare, cioè, quando si tratti di attività standardizzate o caratterizzate da notevole ripetitività.

Il verde urbano, come l'ambiente in generale, risulta caratterizzato da un ecosistema in continua evoluzione che richiede interventi specifici e monitoraggi costanti che non possono consentire il ricorso al massimo ribasso ma che impongono una integrazione tra la dimensione economica e quella qualitativa del servizio offerto, secondo il miglior rapporto qualità-prezzo e secondo criteri oggettivamente valutabili anche in termini sociali e ambientali.

Cinzia Coduti