

PARTE QUINTA
BEST PRACTICES

PAGINA BIANCA

PARTE QUINTA - BEST PRACTICES

Sarebbe inesatto e ingeneroso dire che, prima della legge n. 10/2013, il livello di attenzione e attivismo delle amministrazioni territoriali riguardo alla gestione del verde pubblico, ad iniziare da quello urbano, fosse dappertutto insoddisfacente.

Non è così, e occorre darne atto.

Non è possibile in questa sede dare conto di tutte le tante situazioni di eccellenza riscontrabili in proposito nel nostro Paese, anche per l'assenza di una approfondita e seria ricognizione al riguardo, che il Comitato intende promuovere anche sfruttando le nuove tecnologie.

Sembra tuttavia importante cogliere il segnale che viene da alcuni degli insediamenti urbani più grandi e popolosi, a testimonianza che anche in essi, nonostante l'aspetto dimensionale tenda a porsi più facilmente come fattore di difficoltà per l'attuazione delle politiche pubbliche inerenti il verde, molto può essere fatto.

Due gli aspetti sui quali si intende in questa sede richiamare l'attenzione, mediante il riferimento ad esempi concreti, che attraversano fra l'altro l'Italia intera:

a) il "caso Palermo", il quale dimostra, in estrema sintesi, che anche laddove i residenti superino il milione, e la superficie i 5.000 km quadrati, è possibile dotarsi di un Regolamento del verde pubblico e privato, di un Piano del verde, e realizzare un censimento del verde urbano; si tratta, in tutti e tre i casi, di strumenti indispensabili per l'amministrazione locale al fine di operare scelte consapevoli, sia per quanto attiene alla definizione delle politiche pubbliche di settore, sia per ciò che concerne le conseguenti azioni esecutive;

b) il "caso Milano", dove il Comune ha sviluppato una diversificata piattaforma di modalità di partenariato, allo scopo di favorire la massima partecipazione dei privati nella

manutenzione e nel miglioramento del verde (in particolare, sono state individuate 4 diverse formule, ovvero i) la sponsorizzazione tecnica, nell'ambito della quale ogni cittadino può presentare un progetto - che deve essere approvato dal Comune - per migliorare e mantenere a proprie spese un'area verde pubblica, acquisendo il diritto alla visibilità del logo/ragione o denominazione sociale/ditta/marchio sul cartello predefinito dall'Amministrazione per lo specifico scopo; ii) la sponsorizzazione finanziaria, che comporta il semplice versamento di una somma di denaro, destinata alla cura ed alla manutenzione dei parchi storici, acquisendo il diritto alla visibilità del logo/ragione o denominazione sociale/ditta/marchio sui cartelli istituzionali posizionati nel parco; iii) la sponsorizzazione finanziaria per sostenere interventi di realizzazione o riqualificazione di aree gioco, nel qual caso è il Comune a realizzare l'intervento e il privato acquisisce il diritto alla visibilità del logo/ragione o denominazione sociale/ditta/marchio sul cartello predefinito per lo specifico scopo; iv) l'accordo di collaborazione tecnica, per i non interessati alla visibilità commerciale (per conseguenza, non verrà collocato alcun cartello), attraverso il diretto e personale intervento del privato).

Su entrambi questi temi, al netto delle situazioni di eccellenza diffuse un po' in tutto il territorio nazionale, moltissimo lavoro resta da fare, a livello locale. Si tratta di una priorità precisa, parte essenziale e integrante della linea di azione che il Comitato - facendo uso dei poteri che la legge n. 10(2013 gli ha intestato, al fine di orientare e favorire l'uniformità di comportamento delle amministrazioni comunali - ha deciso di seguire nel corso del 2014.

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

ALLEGATO 1 – Delibera 1/2014 sulle coperture a verde**Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO**

Deliberazione n. 1/2014

Roma,

NELLA riunione odierna, in presenza del cons. Massimiliano Atelli, presidente, dell'ing. Giorgio Boldini, componente, del dr. Bruno Cignini, componente, della dr.ssa Giulia Cosenza, componente, del prof. Vittorio Emiliani, componente, del dr. Tiziano Fratus, componente, della dr.ssa Anna Maria Maggiore, componente, del dr. Cesare Patrone, componente, del dr. Andrea Sisti, componente, e del dott. Paolo Piacentini, segretario verbalizzante;

VISTO l'art. 3, comma 2, della legge n. 10/2013, a norma del quale il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico provvede fra l'altro ad 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, nonché a promuovere l'attività degli enti locali interessati al fine di individuare i percorsi progettuali e le opere necessarie a garantire l'attuazione delle disposizioni anzidette;

VISTO l'art. 6, comma 1, della legge n. 10/2013, a norma del quale
<<1. Ai fini di cui alla presente legge, le regioni, le province e i

comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, promuovono l'incremento degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, adottando misure per la formazione del personale e l'elaborazione di capitolati finalizzati alla migliore utilizzazione e manutenzione delle aree, e adottano misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e a ridurre l'effetto «isola di calore estiva», favorendo al contempo una regolare raccolta delle acque piovane, con particolare riferimento>>, fra l'altro, <<alle coperture a verde, di cui all'articolo 2, comma 5, del regolamento di cui al d.P.R. 2 aprile 2009, n. 59, quali strutture dell'involucro edilizio atte a produrre risparmio energetico, al fine di favorire, per quanto possibile, la trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili>>;

RELATORI i componenti Atelli e Boldini;

il Comitato

delibera quanto segue.

In merito alla normativa vigente sul risparmio energetico, che prevede misure di incentivo fiscale in caso di interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche delle unità immobiliari, questo Comitato ritiene che le coperture a verde rientrino senz'altro fra gli interventi che legittimano a fruire di tali misure.

Trattasi di conclusione ormai confermata, per vero, anche a livello legislativo, atteso che la recente l. n. 10/2013 ha stabilito, all'art. 6, comma 1, che le regioni, le province e i comuni, ciascuno

nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, devono promuovere l'incremento degli spazi verdi urbani, e devono adottare misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, con particolare riferimento, fra l'altro, alle coperture a verde, di cui all'articolo 2, comma 5, del regolamento di cui al d.P.R. 2 aprile 2009, n. 59, quali strutture dell'involucro edilizio atte a produrre risparmio energetico.

Del resto, come è ormai dimostrato da esperti del settore, le coperture a verde producono notevoli effetti sul risparmio energetico (cioè sulla quantità annua di energia effettivamente consumata e necessaria a soddisfare i bisogni connessi all'uso dell'edificio, comprendendovi la climatizzazione invernale ed estiva):

- su scala abitativa (locali sottostanti la copertura a verde), laddove fra i vantaggi che gli stessi offrono vanno menzionati, oltre la protezione dal calore estivo, anche il possibile miglioramento dell'isolamento invernale;
- su scala urbana, come stanno a dimostrare, fra gli altri, gli studi in tema di "Isola di calore" condotti dal C.N.R. – IBIMET, i quali comprovano che i cd. "tetti inverditi" limitano i massimi estivi di temperatura con macro risparmi energetici, riducono anche i minimi invernali, producono la riduzione del carico gravante sulla rete di smaltimento delle acque piovane, nonché l'assorbimento delle polveri sottili e dell'inquinamento acustico.

Gli interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche delle unità immobiliari per i quali la normativa vigente (art. 1, comma 344 e ss., L. n. 296/2006, i cui effetti sono stati prorogati in prima istanza dall'art. 14, D.L. n. 63/2013, convertito in L. n. 90/2013, con aliquota al 65% fino al 31 dicembre 2014 e, in forma più articolata

per l'estensione dei termini temporali e delle percentuali di detrazione, dalla Legge di stabilità L. 147/2013) ammette la fruizione del regime fiscale di favore riguardano, indistintamente, la riqualificazione globale dell'edificio esistente, gli interventi sull'involucro (strutture opache ed infissi), l'installazione di pannelli solari per produzione di acqua calda e sostituzione di impianti di climatizzazione invernale. L'assenza di un elenco ricognitivo con valore tassativo della tipologia di interventi ammessi alla fruizione delle misure anzidette non è però circostanza che può ostare alla detraibilità delle spese sostenute per le coperture a verde, come chiaramente si evince dalla Circolare n. 29/E dell'Agenzia delle Entrate del 18/09/13, la quale puntualizza che *"qualsiasi intervento, o insieme sistematico di interventi, che incida sulla prestazione energetica dell'edificio, realizzando la maggior efficienza energetica richiesta dalla normativa di riferimento, è ammessa al beneficio fiscale"*, come previsto espressamente dal citato comma 344.

Da questo punto di vista, va sottolineato che anche il DM 26/06/2009 del Ministero dello Sviluppo Economico, nel dettare le Linee Guida per la certificazione energetica degli edifici, fa riferimento espressamente, tra le norme per la caratterizzazione dell'involucro contenute nell'Allegato B (di cui all'art. 7, comma 2, sostitutivo dell'Allegato M del D. Lgs. n. 192/2005, attuativo della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia), alla Norma UNI 11235, che detta specificamente istruzioni proprio per la progettazione, l'esecuzione, il controllo e la manutenzione di coperture a verde.

Questo indirizzo di politica normativa trova corrispondenza nella circostanza che le coperture a verde sono definite all'art. 2, comma 5, DPR n. 59/2009 (richiamato dall'art. 6, comma 1, della l. n.

10/2013 e attuativo dell'art. 4, 1 comma, lett. a) e b), del D. Lgs. 192/2005, che contiene le regole per la corretta progettazione dal punto di vista del risparmio energetico), come *"coperture continue dotate di un sistema che utilizza specie vegetali in grado di adattarsi e svilupparsi nelle condizioni ambientali caratteristiche della copertura di un edificio. Tali coperture sono realizzate tramite un sistema strutturale che prevede in particolare uno strato colturale opportuno sul quale radicano associazioni di specie vegetali, con minimi interventi di manutenzione, coperture a verde estensivo, o con interventi di manutenzione media e alta, coperture a verde intensivo"*. E siffatta definizione è funzionale a quanto previsto dall'art. 4, comma 18, lett. c), del medesimo DPR n. 59/2009, ai sensi del quale le coperture a verde sono considerate quale misura innovativa ed alternativa ai criteri del rispetto dei valori di massa superficiale ed alla trasmittanza termica periodica delle pareti opache, utilizzate per sfruttare gli effetti positivi delle condizioni ambientali esterne che limitano il fabbisogno energetico e contengono la temperatura interna dell'immobile.

Fermo restando quanto sopra, per poter effettivamente fruire delle anzidette detrazioni fiscali, ai sensi del comma 344 dell'art. 1 della L- 296/2006, è necessaria la certificazione energetica dell'edificio, che attesti l'effettivo miglioramento delle prestazioni energetiche prodotto dalla copertura a verde realizzata. La misura dell'efficienza energetica, in riferimento al singolo intervento, si esprime tramite l'utilizzo di più elementi descrittivi della coibentazione, delle peculiarità tecniche relative all'installazione, alla progettazione e alla posizione dell'opera in relazione agli aspetti climatici sui quali interviene.

In ogni caso, tuttavia, nell'ambito delle varie tipologie di interventi afferenti le coperture a verde, non potranno dare titolo alla

fruizione delle detrazioni fiscali quelli dal mero valore estetico e/o paesaggistico, e privi di apprezzabili effetti sul piano del risparmio energetico.

Da ultimo, poiché l'art. 6, comma 1, lett. c), della l. n. 10/2013 individua l'obiettivo specifico di favorire, per quanto possibile, la trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili, muovendo dalla qualificazione ex lege delle coperture a verde, di cui all'articolo 2, comma 5, del regolamento di cui al d.P.R. 2 aprile 2009, n. 59, quali strutture dell'involucro edilizio atte a produrre risparmio energetico, questo Comitato si riserva di adottare apposita delibera sulla fruibilità, nei casi appunto di trasformazione dei lastrici solari, agli sgravi fiscali (attualmente pari al 50% della spesa sostenuta) previsti per gli interventi di ristrutturazione edilizia.

I relatori

Il Segretario

Cons. Massimiliano Atelli

Ing. Giorgio Boldini

ALLEGATO 2 – Sentenza TAR Lazio**N. 03024/2014 REG.PROV.COLL.****N. 04036/2013 REG.RIC.****R E P U B B L I C A I T A L I A N A****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio****(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4036 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Collegio nazionale degli agricotecnici e degli agrotecnici laureati, in persona del suo presidente rappresentante legale Roberto Orlandi, in giudizio anche di persona, rappresentati e difesi dagli avv.ti Marco Prosperetti e Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso Domenico Tomassetti in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, in persona dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, in persona del suo rappresentante legale dott. Andrea Sisti, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del decreto 18.2.2013 n. 51 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il quale sono state definite la composizione e il funzionamento del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito con legge 14.1.2013 n. 10;

- dei decreti 28.3.2013 n. 105, 9.4.2013 n. 116, 19.4.2013 n. 130 e 25.4.2013 n. 149 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con i quali sono stati nominati componenti non di diritto del predetto Comitato;

- del decreto 19.6.2013 n. 185 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il quale è stata confermata la composizione del Comitato;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero

dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero della Giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2014 il dott. Antonio Vinciguerra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il dott. Roberto Orlandi ricorre di persona e in rappresentanza del Collegio nazionale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati, per contestare il decreto 18.2.2013 n. 51 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il quale sono state definite la composizione e il funzionamento del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito con legge 14.1.2013 n. 10.

Lamenta la carenza di potere del Ministro dell'Ambiente, giacché il provvedimento è intervenuto allorché il Governo era dimissionario e non avrebbe potuto operare al di là dell'attività di ordinaria amministrazione e degli affari di palese urgenza.

Deduce, inoltre, la carenza di istruttoria e di motivazione, il difetto assoluto di attribuzione in ordine ai due membri di

diritto e all'ampliamento di competenze del Comitato, come attribuite dall'art. 1 del decreto impugnato.

Con motivi aggiunti ha contestato i decreti di nomina di alcuni tra i componenti non di diritto del Comitato e il decreto 19.6.2013 n. 185 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del nuovo Governo, con il quale è stata confermata la composizione del Comitato disposta con i predetti DD.M.

Il Ministero dell'Ambiente si è costituito in giudizio e ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse.

Parte ricorrente ha presentato memoria conclusionale.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 23.1.2014.

L'eccezione con la quale parte resistente eccepisce l'inammissibilità del gravame per difetto d'interesse è fondata limitatamente alla parte del D.M. 18.2.2013 n. 51 contestata con riguardo alla definizione delle funzioni del Comitato.

Le competenze del Collegio nazionale degli agricotecnici e degli agrotecnici laureati, come definite dall'art. 1 della L. n. 251/1986 (legge professionale degli agrotecnici) sono estranee alle funzioni attribuite dal decreto ministeriale al Comitato per lo sviluppo del verde pubblico e ritenute illegittime da parte ricorrente perché non comprese tra i compiti che la legge istitutiva (L. n. 10/2013) riconosce al

Comitato stesso. Nessun vantaggio, dunque, potrebbe rivenire all'organismo ricorrente, né al suo presidente per interesse proprio da questi rappresentato, dall'annullamento *ope iudicis* del D.M. n. 51/2013 *in parte qua*.

Per la parte restante il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Anzitutto occorre riconoscere che il motivo di carenza di potere in concreto, per essere stato il decreto di costituzione del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico emanato a cura di un Ministro facente parte di un Governo dimissionario, e quindi competente per la sola attività di ordinaria amministrazione e/o d'urgenza, appare superato, nell'interesse a dedurlo, dal D.M. 19.6.2013 n. 185, adottato dal Ministro dell'ambiente del nuovo Governo in carica, che ha ratificato, confermandole, le scelte del predecessore.

Il D.M. n. 185/2013 non è una convalida in autotutela del precedente D.M. n. 51/2013, come afferma parte ricorrente, ma un atto di ratifica – o conferma impropria – del medesimo, con il quale il Ministro dell'Ambiente del nuovo Governo adotta le scelte del suo predecessore, condividendole anche nelle preliminari valutazioni.

Si tratta di scelte, la nomina dei membri del Comitato e il suo funzionamento, demandate dalla legge istitutiva ai regolamenti ministeriali (art. 3, comma 1, della L. n. 10/2013). La regola di base per le nomine, autoimposta dal

D.M. n. 51/2013, è il riferimento alla “*comprovata competenza ed esperienza tecnica, culturale, professionale o giuridica nel settore ambientale*”. Non sono previste valutazioni comparative; pertanto non correva alcun obbligo di effettuare le scelte in comparazione con le domande e i curricula pervenuti al Ministero (tra cui la richiesta di nomina presentata dal dott. Orlandi, attuale ricorrente sia a tutela di interesse personale, sia in rappresentanza dell’organismo da lui presieduto).

Dette scelte, affidate ad una potestà largamente discrezionale, non appaiono in concreto affette da vizi logici e carenze istruttorie o di valutazione.

Sia i membri di diritto del Comitato (il presidente del Consiglio dell’ordine nazionale dei dottori agronomi e dottori forestali e il Capo del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell’art. 2, comma 2, del D.M. n. 51/2013) sia gli altri componenti posseggono adeguate conoscenze ed esperienze in materia ambientale, sotto l’aspetto tecnico (la dott. Anna Maria Maggiore, dirigente del Ministero dell’Ambiente; l’ing. Giorgio Boldini, presidente dell’AIVEP-Associazione italiana per il verde pensile), culturale (il pittore Tullio Pericoli, noto artista e autore di opere dedicate al paesaggio, sviluppate e inquadrate in una particolare visione storico-sociale; l’urbanista e paesaggista Vittorio Emiliani; lo scrittore Tiziano Fratus, autore di storie che hanno come tema principale il paesaggio rurale italiano e di guide per itinerari naturalistici), giuridico (la

dott. Giulia Cosenza, già componente della commissione ambiente della Camera dei Deputati e firmataria di uno dei due progetti di legge confluiti nella L. n. 10/2013, che riporta norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani e istituisce, all'art. 3, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico; il dott. Massimiliano Atelli, presidente del Comitato e già Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente).

L'ampiezza della discrezionalità di definizione della componente dell'organo collegiale istituito dalla legge n. 10/2013 e l'assenza di oneri di valutazione comparativa in merito escludono altresì la sussistenza di illegittime omissioni nella scelta ministeriale di assumere il presidente del Consiglio dell'ordine nazionale dei dottori agronomi e forestali quale componente di diritto del Comitato, anziché il presidente del Collegio nazionale degli agronomi e degli

I provvedimenti ministeriali sono dunque immuni dai vizi denunciati.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese del giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) dichiara il ricorso in epigrafe in parte inammissibile e lo respinge nella restante parte, nei termini precisati nelle premesse motive.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere, Estensore

Francesco Arzillo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)
