

dell'art. 7, nella parte in cui stabilisce che "Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni recepiscono la definizione di albero monumentale di cui al comma 1....".

Anche ove si ritenga che ciò implichi la mediazione di un atto legislativo regionale di adeguamento, e non sia quindi effetto tendente a prodursi automaticamente, in forza del ridetto art. 7, comma 1, rimane il fatto che non solo la previsione espressa di un dovere regionale di recepimento è circoscritta, nell'ambito della l. n. 10/2013, alla definizione legale di cui all'art. 7, comma 1, ma lettera dell'art. 8 della legge n. 10/2013, è chiara e univoca nello stabilire che "le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

Atteso che l'art. 8 nulla dice a proposito delle Regioni a statuto non speciale, deve infatti ritenersi – ad avviso di questo Comitato - che in esse la legge n. 10/2013, incluso l'art. 7 (con l'eccezione, per quanto detto, della definizione legale di cui al suo primo comma), si applicherà direttamente e *tout court*. Non, dunque, solo in quanto (e quindi nella misura in cui) compatibile con la legislazione regionale.

Ciò non toglie, naturalmente, sulla scorta dell'insegnamento della Corte costituzionale (a partire dalle decisioni n. 226 e n. 227 del 2003), secondo il quale alla legislazione statale spetta la determinazione di un "nucleo minimo di tutela ambientale", che le Regioni possano introdurre prescrizioni (solo) più rigorose (si vedano, fra le altre, le sent. nn. 311/2003 e 391/2005) della disciplina statale stessa, cioè deroghe c.d. in melius.

3. Le fattispecie di cui alle lett. da a) a c) del comma 1 dell'art. 7 sono idealmente distinguibili in due gruppi: per un verso, quelle descrittivamente individuate nella lett. a), e, per altro verso, quelle invece individuate dalle lett. b) e). Il principale tratto distintivo è nel fatto che, mentre in questi due ultimi casi la monumentalità dell'albero è influenzata o determinata da fattori estrinseci di contesto, nel primo caso essa ha riguardo a caratteristiche proprie degli individui arborei, come tali svincolate da fattori estrinseci di contesto. Dunque, può trattarsi di:

- albero ad alto fusto isolato o facente parte di formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate;
- ovvero dell'albero secolare tipico,

che possono essere considerati come rari esempi di maestosità e longevità, per età o dimensioni, o di particolare pregio naturalistico, per rarità botanica e peculiarità della specie, ovvero che recano un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali.

Va in ogni caso evidenziato come la nozione di albero monumentale di cui all'art. 7, comma 1, non sia condizionata dalla sua localizzazione. Tanto nella lett a), laddove è specificato "ovunque ubicate", quanto nella lett. b), la quale assoggetta a tutela i filari e le alberate di particolare pregio paesaggistico, monumentale, storico e culturale, "ivi compresi quelli inseriti nei centri urbani", è infatti palese che, per la legge n. 10/2013, ben possono esservi alberi monumentali anche al di fuori dei centri urbani.

IL RELATORE E PRESIDENTE
Cons. Massimiliano Atelli

PAGINA BIANCA



**Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO**

**Deliberazione n. 8/2015
Roma, 27 aprile 2015**

**Relatori
Cons. Massimiliano Atelli
Dott. agr. Andrea Sisti**

**Classificazione giuridico amministrativa delle attività di
Gestione del Verde**

Deliberazione n. 8/2015

Roma, 27 aprile 2015

NELLA riunione del 27.4.2015, in presenza del cons. Massimiliano Atelli, Presidente, del dr. agr. Andrea Sisti, Componente, della dr.ssa Anna Maria Maggiore, Componente, del dr. Vittorio Emiliani, Componente, dell'ing. Giorgio Boldini, Componente, del dr. Tiziano Fratus, Componente.

VISTA la legge n. 10/2013, e in particolare l'art. 3, comma 2, lett. a), b) e soprattutto d), che attiene alla verifica delle azioni poste in essere dagli enti locali a garanzia della sicurezza delle alberate stradali e dei singoli alberi posti a dimora in giardini e aree pubbliche e alla promozione di tali attività per migliorare la tutela dei cittadini;

VISTO l'art. 6, comma 1, della legge anzidetta, ai sensi del quale *“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 l'elaborazione di capitolati finalizzati alla migliore utilizzazione e manutenzione delle aree....”*;

VISTO l'art. 81, comma 1, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e s.m.;

VISTA la direttiva 2014/24/UE, e in particolare i considerando 88-99 e l'art. 67;

RELATORI il Cons. Massimiliano Atelli e il Dr. Agr. Andrea Sisti;

il Comitato

delibera quanto segue.

1. Il tema della manutenzione del verde pubblico si inserisce appieno nell'ampio fenomeno delle politiche contrattuali delle amministrazioni locali, da attuarsi – avendo riguardo all'oggetto degli interventi necessari e alla tipologia delle prestazioni occorrenti per soddisfare il quadro esigenziale – nella cornice della normativa comunitaria e nazionale in tema di contratti pubblici.

Ciò premesso, appare utile offrire un contributo di chiarificazione, anche sulla scorta delle diverse richieste in tal senso pervenute a questo Comitato, su alcuni aspetti in particolare.

2. In primo luogo, sembra opportuno ricordare come la manutenzione del verde pubblico si attui attraverso prestazioni riconducibili, di regola, all'ambito dei servizi piuttosto che a quello dei lavori.

Come ribadito con parere n. 158 del 21.5.2008, con deliberazione n. 72/2007 l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha infatti chiarito che *“... la manutenzione del verde pubblico rientra nell'ambito dei servizi e non in quello dei lavori, tutte le volte in cui l'attività non comporti una modificazione della realtà fisica con l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (cd quid novi): così ad esempio, la mondatura, rasatura, irrigazione, concimazione, posatura, pulizia, trattamenti vari, sfalcio, decespugliamento delle scarpate ecc... non configurano “lavori” ma “servizi”*.

Laddove il capitolato speciale individui l'attività dedotta in appalto nella potatura, irrigazione, semina, messa a dimora di piante ed arbusti, stesa di tappeti erbosi, impiego di fertilizzanti, impiego di mezzi e prodotti per la difesa fitosanitaria e quant'altro necessario per la manutenzione del verde pubblico, gli interventi previsti dalla *lex specialis*

non si configurano come lavori, bensì come servizi, in quanto limitati ad attività continuativa di cura e regolazione di patrimonio verde già esistente.

Nel presupposto che la manutenzione del verde pubblico rientra nell'ambito dei servizi e non in quello dei lavori, tutte le volte in cui l'attività non comporti una modificazione della realtà fisica con l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (cd *quid novi*), la stazione appaltante deve dunque esigere una corrispondenza fra l'attività espletata e quella richiesta in appalto, e, di riflesso, deve effettuare al riguardo un rigoroso riscontro³.

3. Per evidenti ragioni di ordine tecnico, esiste una precisa differenza – nell'ambito dell'ampio tema della manutenzione del verde pubblico – fra le distinte categorie classificatorie venutesi consolidando nel tempo. Da questo punto di vista, è il caso di precisare che non sempre vi è coincidenza nella rappresentazione descrittiva delle categorie proprie della tassonomia botanica e di quelle in uso nella pratica contrattuale degli enti locali. Nell'ambito di quest'ultima, infatti, è dato constatare una differenziazione di fondo:

1. **verde costituito da vegetazione arborea ed arbustiva** (agli effetti della tassonomia in uso nella pratica contrattuale, c.d. verde verticale);
2. **verde costituito da vegetazione erbacea** (agli effetti della tassonomia in uso nella pratica contrattuale, c.d. verde orizzontale).

La prima tipologia, rappresenta la componente strutturale del verde e ne determina la forma ed il design paesaggistico del sito.

La seconda tipologia rappresenta un elemento fondamentale della biopermeabilità dei siti che a volte assume un ruolo determinante della concezione degli spazi aperti configurando particolari assetti paesaggistici.

Nella logica parziale che ispira la presente delibera (ovvero, focalizzata sulle categorie del verde pubblico ai fini della sola definizione delle politiche contrattuali delle amministrazioni territoriali) assume infatti minor rilievo un dato che, in concreto, è invece centrale ed essenziale, ovvero l'integrazione delle due componenti nei siti destinati a verde nell'ambito urbano.

Proseguendo nella declinazione delle categorie classificatorie rilevanti dal punto di vista specifico che qui interessa, per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria si intendono:

- a. **Manutenzione ordinaria:** interventi che hanno il carattere della ripetizione annuale o biennale, non incidono sull'assetto strutturale quali la forma dell'individuo arboreo od arbustivo e nel complesso nell'assetto del design paesaggistico. Gli interventi ordinari consentono il mantenimento funzionale della vegetazione volta ad assicurare anche la sicurezza del sito;

³

In simili casi, laddove il bando di gara richieda, a pena di esclusione, l'aver svolto da per un dato periodo di tempo "servizi identici o analoghi a quelli posti a base di gara." è pretesa una corrispondenza fra l'attività espletata e quella richiesta in appalto, per la quale tendono a rivelarsi insufficienti i certificati di esecuzione lavori rilasciati per la categoria OS24, che riguarda, invece, appalti di lavori per interventi di esecuzione del verde urbano, realizzati al fine di consentire un miglior uso della città come recinzioni, sistemazioni paesaggistiche, verde attrezzato, campi sportivi e terreni da gioco.

Ne consegue, ad avviso dell'Autorità, che la stazione appaltante che abbia constatato la mancanza, nei certificati di regolare esecuzione, di qualsiasi riferimento ad attività manutentiva attinente l'ambito dei servizi, è tenuta a farla constare nei modi di legge.

- b. **Manutenzione straordinaria:** sono interventi ciclici, di natura ultraquinquennale, definiti nell'ambito del piano pluriennale di gestione del verde; sono finalizzati alla riconfigurazione della forma sia di tipo individuale che complessivo nell'ambito del design paesaggistico e del mantenimento della sicurezza del sito⁴
- c. **Interventi di urgenza:** sono interventi dovuti a cause accidentali quali eventi meteorici straordinari o schianti di natura meccanica di origine accidentale o fenomeni dovuti ad incendi; sono interventi non programmabili e quindi presuppongono interventi di somma urgenza.
- d. **Interventi di riassetto strutturale del verde:** sono gli interventi di riassetto sia del sistema che della tipologia di specie vegetali o della sua organizzazione spaziale si configurano nella tipologia degli interventi di restauro o ristrutturazione che non rientrano nella definizione di manutenzione ma di restauro o ristrutturazione che presuppongono la pianificazione e riprogettazione del sito.

Nell'ambito degli interventi di manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, rientrano anche i trattamenti fertilizzanti, fitosanitari e di diserbo eseguiti secondo le disposizioni nazionali, regionali e della regolamentazione comunale

Da ultimo, l'insieme delle categorie classificatorie rilevanti dal punto di vista specifico che qui interessa si articola in due ulteriori tipologie, distinguendosi in ragione del diverso grado di complessità dell'organizzazione sistemica nonché del valore attribuito al luogo ed alla sua classificazione culturale, paesaggistica, ambientale e dalla biodiversità naturalistica:

- **Ambiti normali:** ambiti a bassa complessità non identificati e censiti in base alle normative vigenti;
- **Ambiti di pregio paesaggistico e biotico:** ambiti ad alta complessità identificati e censiti in base alle normative vigenti (agli effetti della tassonomia in uso nella pratica contrattuale, c.d. verde di pregio).

Si pone per conseguenza, in base alle categorie di classificazione, multilaterali, sopra esposte, l'esigenza di valutare, ai fini della redazione dell'avviso pubblico finalizzato alle prestazioni di servizi di manutenzione del verde, il diverso livello di qualità richiesto dalle differenti esigenze prestazionali da soddisfare e quindi di evidenziare la necessità della presenza all'interno della ditte partecipanti di personale tecnico direzionale e delle relative maestranze con requisiti professionali adeguati alle attività da svolgere. Il diverso livello di qualificazione deve essere attestato nei modi di legge, avendo prioritario riguardo al profilo curricolare e al livello formativo raggiunto.

Tutto ciò considerato, la presente delibera intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni territoriali sulla necessità dello sviluppo, da parte delle stazioni appaltanti, di politiche contrattuali appropriate rispetto agli interventi da realizzare, avendo riguardo quanto meno ai seguenti aspetti:

⁴ Nel c.d. verticale comprende tutti gli interventi manutentivi finalizzati a consentire la fruibilità in sicurezza del patrimonio arboreo su aree e suolo pubblico. Tali interventi consistono principalmente in attività di potatura, spalatura, taglio rami pericolosi o che ostruiscono la visibilità o viabilità stradale, abbattimento piante malate o morte o pericolose per l'incolumità pubblica, e, in caso appunto di abbattimento, messa a dimora di nuove essenze arboree

1. esatta definizione del quadro esigenziale, sotto il profilo dei risultati finali perseguiti (alla luce degli interessi – ambientali e non solo – in gioco), della prevedibilità delle operazioni di manutenzione periodica, delle risorse finanziarie occorrenti, della possibilità di utile ricorso, eventualmente, ad operazioni di partenariato pubblico-privato;
2. scelta della procedura di selezione del fornitore delle prestazioni (per quanto detto, di regola) di servizi necessarie nei singoli casi;
3. scelta del criterio di aggiudicazione fra più imprese partecipanti alla gara.

Il primo aspetto sopraindicato, apparentemente banale, in realtà non lo è affatto.

Indicare (anzi, dover indicare, a normativa vigente) in ciascun provvedimento di approvazione del singolo intervento quale sia la funzione che la prestazione da acquisire è preordinata a realizzare costringe infatti il decisore amministrativo ad un costante esercizio di verifica della coerenza fra ricognizione primigenia del quadro esigenziale da soddisfare, risultato della fase ideativa delle soluzioni possibili, scelta della soluzione preferibile, e, infine, traduzione di questa scelta in categorie oggettuali, sotto il profilo contrattuale, idoneamente congruenti. Esercizio di verifica al cui esito restano legati sia l'andamento dell'intera vicenda contrattuale, sia, di riflesso, il profilo delle conseguenti responsabilità, nel minimo di ordine erariale (si pensi, a titolo esemplificativo, all'impiego funzionalmente distorto dei fondi pubblici versati all'appaltatore: v. fra molte Corte conti, Sez. giur. Marche, 28 febbraio 2008, n. 142).

In questo ambito si inserisce anche il tema, di particolare e intuitiva delicatezza specie nei centri urbani, per le ragioni già accennate, della classificazione delle operazioni di potatura delle alberature nell'ambito della manutenzione del verde ordinaria oppure nell'ambito di quella straordinaria definita nei paragrafi precedenti.

4. Riguardo alla scelta della procedura di selezione del fornitore delle prestazioni (per quanto detto, di regola) di servizi necessarie nei singoli casi, questo Comitato ritiene che, anche nel caso della manutenzione del verde pubblico, ciascuna stazione appaltante conservi integra la responsabilità e allo stesso tempo la possibilità di autodeterminarsi nell'ambito dell'ampia gamma delle opzioni ammesse dalla normativa vigente.

Ivi inclusa la possibilità di fare ricorso all'art. 52 del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, rubricato "Appalti riservati", il quale stabilisce espressamente che "Fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in relazione a singoli appalti, o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a laboratori protetti nel rispetto della normativa vigente, o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. Il bando di gara menziona la presente disposizione".

La disposizione in esame, che ad avviso della giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Cons. Stato, sez. V, sent. 27.3.2015, n. 1620) ha natura eccezionale, consente alle amministrazioni aggiudicatrici, purché ne facciano esplicita menzione nel bando di gara, di riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione a laboratori protetti nel rispetto della legge ovvero l'esecuzione ad imprese che utilizzano, nell'ambito di programmi di

lavoro protetti, dipendenti composti in maggioranza da disabili, in relazione a singoli appalti o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti.

Essa mira all'obiettivo dell'inserimento lavorativo delle persone disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, determinazione n. 2 del 23 gennaio 2008).

E' inoltre il caso di notare che l'art. 52 non ammette indiscriminatamente il ricorso allo schema dell'appalto riservato, bensì solo "in relazione a singoli appalti o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti".

Tutto ciò premesso, ritiene però questo Comitato che gli affidamenti di appalti di servizi per la manutenzione (anche ordinaria) delle diverse tipologie di verde come in premessa classificate richiedano in ogni caso una particolare qualificazione professionale, imprescindibile anche ove si ricorra allo schema dell'appalto riservato. Fare ricorso a detto schema, dunque, non è precluso in astratto, ma potrebbe rivelarsi impraticabile in concreto – nella forma dell'impossibilità di procedere all'aggiudicazione - laddove i lavoratori disabili impiegati non possedano, nello specifico caso e nel numero o nella misura essenziali, la particolare qualificazione professionale necessaria.

E la stessa conclusione si impone, per identiche ragioni, anche nei riguardi delle cooperative sociali di cui all'art. 5 della legge n. 381 del 1991, norma questa pure dalla natura eccezionale (Cons. Stato, sez. V, sent. 27.3.2015, n. 1620, cit.) e ispirata dalla medesima finalità di protezione delle persone svantaggiate (in attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà). In tal caso, ai fini che qui interessano, ad essere preclusa in concreto sarà la prevista possibilità di affidamento diretto dell'appalto (per quanto detto, di regola) di servizi.

5. Riguardo, infine, la scelta del criterio di aggiudicazione fra più imprese partecipanti alla gara, è noto che l'articolo 81, al comma 1, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, rubricato "criteri per la scelta dell'offerta migliore", dispone che "nei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici, la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa". L'uso della congiunzione disgiuntiva "o" indica, chiaramente, che esiste una sostanziale equivalenza tra i due sistemi, tra i quali l'amministrazione può, quindi, scegliere liberamente.

Pertanto, posta l'assenza di un indirizzo preferenziale previsto dal legislatore a favore dell'uno o dell'altro criterio e considerata la discrezionalità nella relativa valutazione di cui gode la stazione appaltante, la stessa, all'atto di decidere quale criterio utilizzare, dovrà, tuttavia, fondare la propria scelta sulla base di due presupposti.

Il primo è previsto al comma 2 dell'art. 81 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, il quale letteralmente dispone: "Le stazioni appaltanti scelgono, tra i criteri di cui al comma 1, quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, e indicano nel bando di gara quale dei due criteri di cui al comma 1 sarà applicato per selezionare la migliore offerta". Dunque, le stazioni appaltanti sono vincolate a scegliere il criterio di aggiudicazione, in relazione a fattori oggettivamente riconducibili alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni (le quali sono a tal punto importanti che, eloquentemente, il comma 3 dell'art. 81 stabilisce a chiare lettere che "Le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto.").

Quanto al secondo presupposto, esso è ricavabile dall'art. 83 del del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nella parte in cui dispone che quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta

economicamente più vantaggiosa, il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo, oltre al prezzo, anche la qualità, il pregio tecnico, le caratteristiche biotiche, paesaggistiche e funzionali, etc. Dunque, laddove – come nel caso della manutenzione (anche ordinaria) del verde, come classificato nei termini anzidetti - l'oggetto dell'appalto richieda per sua natura una particolare qualificazione professionale nel personale esecutore della prestazione, la rilevanza del fattore qualità rende preferibile ricorrere al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Applicandolo, s'intende, attraverso valutazioni tecnico-discrezionali estremamente serie e rigorose.

In sostanza, quindi, soltanto se la stazione appaltante ha ben individuato l'oggetto della gara in modo tale da non lasciare nell'offerta margini di definizione alle imprese concorrenti e, quindi, nel caso in cui si tratti di servizi ripetitivi e non complessi, il criterio del prezzo più basso può essere utilizzato e ritenuto logico ed appropriato.

Anche la giurisprudenza più recente si è del resto espressa nel senso che la scelta tra i criteri, che sono astrattamente equiordinati, deve orientarsi tenendo presente l'unicità e l'automatismo del criterio del prezzo più basso e la pluralità e variabilità dei criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quali il prezzo, la qualità, il pregio tecnico, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, ecc.. Pertanto, è da considerare manifestamente illogica la scelta del criterio del prezzo più basso quando la legge di gara attribuisca rilievo ad aspetti qualitativi variabili dell'offerta, in riferimento al particolare valore tecnologico delle prestazioni, al loro numero, al livello quantitativo e qualitativo dei servizi di formazione del personale e di manutenzione delle apparecchiature. In questi casi, la pluralità di elementi presi in considerazione dalla *lex specialis* si pone in contrasto con la caratteristica unicità del criterio del prezzo più basso, comportando la violazione degli articoli 81 e 82 del Codice.

A conferma di quanto precede, è appena il caso di aggiungere che, ai fini che qui rilevano, anche la giurisprudenza che – riguardo ad una vicenda di affidamento del servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi delle sedi di una ASL - ha interpretato le clausole del bando inclini ad esigere la presenza di unità aventi l'inquadramento di operaio in modo da non escludere a priori ogni altra figura professionale, per non urtare contro i principi di libertà di iniziativa economica e di autonomia delle scelte imprenditoriali, ha avuto cura di puntualizzare che detta clausola va (semplicemente) intesa nel senso che l'affidatario deve garantire l'erogazione del servizio avvalendosi di soggetti qualificati (operai generici e specializzati), senza escludere l'affiancamento di operatori di diversa esperienza e differente livello professionale (TAR Lombardia-Brescia, sent. 8.2.2012, n. 195).

6.L'equiordinazione fra i due criteri di cui all'art. 81, comma 1, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 è peraltro in via di superamento. Fra le tante innovazioni presenti nella nuova direttiva 2014/24/UE (in corso di recepimento), che subentra alla direttiva 2006/18/CE sugli appalti nei settori ordinari, una delle più significative è infatti rappresentata proprio dal chiaro favor del legislatore europeo per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In particolare, il considerando n. 89 della direttiva sui settori ordinari assegna all'offerta economicamente più vantaggiosa (d'ora in avanti: oev) il rango di "concetto prioritario" e avverte che, per evitare confusione con il suo attuale significato (quello delle direttive 17 e 18 del 2004) "occorre un termine diverso per tradurre tale concetto, ovvero «il miglior rapporto qualità/prezzo»". In altri termini, superando definitivamente il principio dell'equivalenza dei criteri di aggiudicazione, la nuova direttiva privilegia il criterio dell'oev

rispetto a quello del massimo ribasso e, soprattutto, gli attribuisce un significato completamente diverso da quello attuale: appunto, il miglior rapporto qualità/prezzo.

In modo evidentemente complementare, il considerando n. 90, precisa che “al fine di incoraggiare maggiormente l’orientamento alla qualità.....”, dovrebbe essere consentita la possibilità, per gli Stati membri, di “proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l’offerta economicamente più vantaggiosa”. Per un verso, dunque, residua un limitato spazio per il criterio del minor prezzo; per altro verso, viene enucleato un nuovo concetto di oev, in cui la qualità spicca quale elemento prioritario.

Quale naturale precipitato di simili premesse, nella parte propriamente dispositiva della nuova direttiva l’art. 67 stabilisce, al primo comma, che, in linea generale, l’aggiudicazione degli appalti deve esser fatta sulla base dell’oev, mentre l’uso del criterio del minor prezzo diventa ipotesi residuale, riservata a “determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto”, e, al secondo comma, nel confermare il nuovo concetto di oev, elenca alcuni criteri per valutare il miglior rapporto qualità/prezzo, fra cui la qualità in senso stretto, nonché i fattori ambientali, e attribuisce forte rilievo, anche agli aspetti legati fra l’altro, per quanto qui interessa, alla professionalità del personale da impiegare nell’esecuzione della prestazione.

E’ dunque anche sul piano normativo generale che il criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa tende a divenire quello “naturale”.

7. Riassumendo, dunque:

- la manutenzione del verde pubblico si attua attraverso prestazioni riconducibili, di regola, all’ambito dei servizi piuttosto che a quello dei lavori;
- nel caso del verde costituito da vegetazione arborea ed arbustiva (e, laddove l’oggetto dell’intervento manutentivo sia identificato unitariamente, del verde costituito sia dalla componente erbacea che da quella arborea/arbustiva) e degli Ambiti di pregio paesaggistico e biotico (c.d. verde di pregio)⁵ vi è l’esigenza di assicurarne la manutenzione attraverso l’esecuzione di prestazioni di servizi di adeguata qualificazione; è di conseguenza necessaria la presenza all’interno della ditte partecipanti di personale tecnico direzionale e delle relative maestranze provviste, in ambo i casi, di adeguati requisiti professionali;
- la differenza fra gli interventi classificabili come manutenzione ordinaria o straordinaria sono riconducibili alle definizioni assunte in premessa che fanno parte integrante e sostanziale della delibera, e non ammettono il ricorso da parte dell’amministrazione alle procedure contrattuali di urgenza previste dalla normativa vigente;
- gli affidamenti di appalti di servizi per la manutenzione ordinaria e straordinaria di verde costituito da vegetazione arborea ed arbustiva (e, laddove l’oggetto dell’intervento manutentivo sia identificato unitariamente, del verde costituito sia

⁵ A titolo esemplificativo, nel c.d. verde verticale sono da intendere ricompresi tutti gli interventi manutentivi finalizzati a consentire la fruibilità in sicurezza del patrimonio arboreo su aree e suolo pubblico. Tali interventi consistono principalmente in attività di potatura, spalcatura, taglio rami pericolosi o che ostruiscono la visibilità o viabilità stradale, abbattimento piante malate o morte o pericolose per l’incolumità pubblica, e, in caso appunto di abbattimento, messa a dimora di nuove essenze arboree.

dalla componente erbacea che da quella arborea/arbustiva) e degli Ambiti di pregio paesaggistico e biotico (c.d. verde di pregio) richiedono in ogni caso la particolare qualificazione professionale anzidetta, imprescindibile anche ove si ricorra allo schema dell'appalto riservato o all'affidamento diretto alle cooperative sociali di cui all'art. 5 della legge n. 381 del 1991;

- laddove – come nel caso della manutenzione ordinaria e straordinaria di verde costituito da vegetazione arborea ed arbustiva, (e, laddove l'oggetto dell'intervento manutentivo sia identificato unitariamente, del verde costituito sia dalla componente erbacea che da quella arborea/arbustiva) e degli Ambiti di pregio paesaggistico e biotico (c.d. verde di pregio) - l'oggetto dell'appalto richieda per sua natura una particolare qualificazione professionale nel personale esecutore della prestazione, la rilevanza del fattore qualità rende preferibile ricorrere al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da applicarsi, s'intende, attraverso valutazioni tecnico-discrezionali estremamente serie e rigorose.

I RELATORI

Cons. Massimiliano Atelli

Dr. Agr. Andrea Sisti

CAPITOLO 2 – ATTUAZIONE DEL DETTATO DELL'ART. 7 DELLA L 10/2013 “DISPOSIZIONI PER LA TUTELA E LA SALVAGUARDIA DEGLI ALBERI MONUMENTALI, DEI FILARI E DELLE ALBERATE DI PARTICOLARE PREGIO PAESAGGISTICO, NATURALISTICO, MONUMENTALE, STORICO E CULTURALE”

Nel presente Capitolo vengono forniti:

- il **Quadro generale** degli aspetti botanici, giuridici e istituzionali che caratterizzano in Italia la tematica degli Alberi Monumentali, ponendo in evidenza l'importanza unificatrice e uniformatrice introdotta dall'art. 7 della L 10/2013;
- il **Quadro attuativo** con il quale viene posta in rilievo la complessità delle azioni giuridiche, istituzionali e amministrative poste in essere dal Corpo forestale dello Stato per dare effettiva ed efficace attuazione al dettato dell'art. 7.

In considerazione delle finalità informative della presente Relazione e al fine di fornire una adeguata documentazione, vengono riportati nell'Allegati-Capitolo 2 i seguenti documenti:

- Estratto della Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2014 con il testo del Decreto Ministeriale 23 ottobre 2014. **Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e principi e criteri direttivi per il loro censimento.**
- Copia della **Guida per gli aspetti tecnici del Censimento degli alberi monumentali italiani**, redatta dal Corpo forestale dello Stato.

QUADRO GENERALE

L'Inventario forestale nazionale (INFC 2005) riporta, nelle aree a bosco e ad esso assimilate, la presenza di 12 miliardi di alberi: senza annoverare quelli presenti nelle aree agricole, nei centri urbani, nei parchi e nei giardini, esso fornisce una stima parziale, anche se relativa ad una parte rilevante, di quello che è il patrimonio arboreo italiano.

Tra gli alberi presenti nelle aree boscate e quelle occupate dal verde ornamentale, ve ne sono alcuni che, sfidando le avversità di natura biotica e abiotica, sfuggendo all'interesse produttivistico da parte dell'uomo, con il passare dei secoli hanno raggiunto dimensioni e forme imponenti: testimoni, da una parte, del lungo e faticoso lavoro della natura e, dall'altra, del perdurante legame che ancora li unisce all'uomo, questi “patriarchi verdi” sono beni dall'elevato valore estetico, culturale, naturalistico, e sono espressione della storia e della religiosità delle popolazioni che nei secoli si sono succedute in un determinato luogo.

Dal punto di vista ecologico, la loro importanza è notevole, svolgendo gli stessi un ruolo fondamentale per la conservazione della biodiversità; vere e proprie eredità biologiche, essi

rappresentano elementi di collegamento fra le diverse scale temporali in cui si svolgono i processi a sostegno della funzionalità degli ecosistemi naturali. Detentori di elementi utili alla ricostruzione dei climi del passato, alla comprensione della evoluzione o regressione dei fattori ecologici dei luoghi in cui ancora vivono, i grandi e vecchi alberi rappresentano dei micro-ecosistemi con una propria individualità, capaci di svolgere un ruolo importante anche ai fini dell'assorbimento del carbonio.

Coinvolti ma fortunatamente usciti indenni dalla espansione dei grandi centri urbani, situati in aree marginali per l'utilizzazione economica del loro legname, spesso inseriti all'interno di aree soggette a tutela particolare (riserve di caccia reali, proprietà monastiche, foreste demaniali, ecc.), tali alberi, ormai rappresentati nel territorio nazionale da poche migliaia di esemplari, sono solo negli ultimi tempi oggetto di studio da parte della comunità scientifica, di interesse e curiosità da parte della collettività e di tutela e salvaguardia da parte del legislatore.

Nel passato, infatti, la preservazione di alberi, alberate e filari di eccezionale valore era favorita dall'inaccessibilità dei luoghi ove questi si trovavano a radicare oppure lasciata alla sensibilità individuale di proprietari, tecnici e operatori che decidevano di riservare dal taglio ciò che agli stessi sembrava fosse di particolare pregio. L'interesse alla loro salvaguardia da parte della comunità scientifica, dell'amministrazione pubblica e delle associazioni ambientaliste portatrici di interessi diffusi, prende corpo in maniera più consapevole nell'ultimo cinquantennio, manifestandosi attraverso sia azioni di conoscenza e di catalogazione che di produzione di norme di tutela e di valorizzazione.

Dal punto di vista normativo il processo di tutela è stato complesso e caratterizzato, nel corso degli anni, dalla intersecazione e sovrapposizione di norme statali, per lo più di ambito paesaggistico, e norme regionali prodotte in linea all'evolversi del concetto di autonomia legislativa delle regioni stesse. A livello nazionale, e prima della Legge n. 10/2013, un passo significativo è stato compiuto dal D.Lgs. n. 63/2008 di modifica del D.Lgs. n. 42/2004, il quale ha incluso, tra le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, gli alberi monumentali, attivando anche per questo tipo di bene la procedura di dichiarazione di interesse pubblico e i vincoli di protezione che ne derivano. Con tale norma si supera l'indefinitezza nella caratterizzazione dell'oggetto di tutela che aveva caratterizzato il processo normativo paesaggistico sin a partire dalla L. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali, e gli alberi monumentali, beni paesaggistici a tutti gli effetti, finalmente, sono entrati a far parte del patrimonio culturale nazionale, al pari dei complessi archeologici, degli edifici, dei castelli e dei centri storici di maggior pregio. Recependo e facendo propria una sensibilità diffusa, il legislatore ha così equiparato i monumenti della Natura ai monumenti dell'Uomo e il sostantivo "albero" è finalmente entrato in modo ufficiale nei testi nazionali che tutelano il patrimonio culturale.

Per quanto riguarda l'attività di catalogazione, il primo censimento degli alberi di particolare interesse, condotto in modo sistematico e su tutto il territorio nazionale anche se non supportato

da una legge, fu realizzato nel 1982 dal Corpo forestale dello Stato, in collaborazione con i servizi forestali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Furono segnalati 22.000 alberi e compilate altrettante schede. Dopo una prima cernita furono selezionate 1.255 piante, considerate di "maggior interesse ambientale e culturale", distribuite in 460 al nord, 555 al centro e 240 al sud. I taxa censiti furono 143, di cui 65 appartenenti alla flora italiana e 78 a quella esotica. Una ulteriore selezione individuò i 150 esemplari considerati di "eccezionale valore storico o monumentale".

Ai fini di illustrare l'impegnativo lavoro di censimento realizzato dal CfS, nel 1990, fu pubblicato un testo molto prestigioso a cura dell'allora Direttore Generale A. Alessandrini, con contributi di M. Rigoni Stern, S. Nievo e altri e nel quale furono raccolte le più belle e rappresentative immagini dei grandi patriarchi verdi del nostro Paese e le storie a loro legate. Fu così che si fece la conoscenza del larice del Ghiacciaio Ventina (SO), allora vecchio di 1057 anni, del pino loricato del Monte Pollino (CS) di 827 anni, dell'olivastro di San Bartolo di Luras (SS) e dei tre larici del Bosco di San Geltrude in Val d'Ultimo (BZ) ai quali fu attribuita un'età superiore ai 2000 anni. Fu così che i lettori poterono meravigliarsi guardando le immagini del tronco del Castagno dei Cento Cavalli (Sant'Alfio, CT), che supera i 20 m di circonferenza o immaginare l'elevazione fino a 60 m di altezza delle douglasie della R.N.B. di Vallombrosa.

Sulla spinta dei risultati del censimento del 1982 e contestualmente all'affermazione di nuovi indirizzi tecnico-scientifici che hanno cominciato ad attribuire agli alberi un valore d'esistenza in quanto tali, quasi tutte le Regioni oltre ad emanare apposite leggi volte a promuovere la conoscenza, la protezione e la valorizzazione di alberi singoli, di filari, di viali, ecc., hanno censito e prodotto elenchi a livello regionale.

Ad oggi si registra che n. 17 regioni/province su 21 dispongono di dispositivi di legge atti ad assicurare la tutela di tali esemplari, come anche alcune forme di valorizzazione, e che n. 14 sono le regioni che hanno già effettuato censimenti degli alberi monumentali, con risultati pubblicati ufficialmente in appositi atti deliberativi.

La legge n. 10 del 2013, oltre a dettare norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, pur con qualche problema di allineamento alle normative regionali già in essere, certamente potenzia, con il suo art. 7 dedicato agli alberi monumentali, il preesistente quadro legislativo, introducendo, innanzitutto, una definizione giuridica univoca di "albero monumentale" valida a livello nazionale, e individuando gli adempimenti necessari a garantire un riscontro al su menzionato D.Lgs. n. 63/2008 di modifica del D.Lgs. n. 43/2004.

Essa stabilisce che, a seguito della definizione dei principi e dei criteri direttivi per le attività di censimento attraverso specifico decreto interministeriale:

- i Comuni provvedano ad effettuare il censimento degli alberi monumentali ricadenti nel territorio di competenza, trasmettendone i risultati alle regioni per la redazione dell'elenco regionale;

- le Regioni trasmettano gli elenchi regionali al Corpo forestale dello Stato in modo tale da potersi realizzare un elenco nazionale degli alberi monumentali, da tenersi costantemente aggiornato e da pubblicarsi su sito internet.

Per garantire l'attuazione di quanto previsto, la legge autorizzata una spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1 milione di euro per l'anno 2014, provenienti dal "Fondo per interventi strutturali di politica economica" di cui al DL n. 282/2004 convertito con modificazioni in L. n. 307/2004. La norma prevede anche, che in caso di inadempienza o di inerzia persistente delle regioni, si attivino poteri sostitutivi da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Al fine di garantire la massima tutela agli esemplari monumentali, la legge ne vieta l'abbattimento nonché le modifiche dei relativi apparati, riservando la possibilità di effettuare interventi di tale tipo solo a casi motivati e improcrastinabili, a fronte di autorizzazione comunale e previo parere obbligatorio e vincolante del Corpo forestale dello Stato. Per il danneggiamento e gli abbattimenti non autorizzati la norma prevede sanzioni amministrative molto elevate.

Anche se con evidente ritardo rispetto ai sei mesi previsti dalla legge, ritardo motivato anche dal fatto che la sottoscrizione fosse congiunta tra tre ministeri, il decreto attuativo oggi è arrivato alla conclusione del suo iter di emanazione. Predisposto dal Corpo forestale dello Stato, che la legge individua come gestore dell'elenco nazionale degli alberi monumentali e, pertanto, come coordinatore della attività di redazione degli elenchi da parte delle regioni, esso definisce i criteri di monumentalità in base ai quali censire, focalizza le relazioni fra Amministrazioni, dettaglia - prendendo a riferimento anche le migliori esperienze condotte a livello regionale - gli aspetti tecnici e operativi dell'intera attività di censimento, di redazione degli elenchi, di controllo e vigilanza.

Un'attività complessa, in cui importante è il livello di sinergia fra gli attori coinvolti che si riuscirà a raggiungere, in cui elevata è la competenza tecnica specifica con cui si dovrà affrontare l'attribuzione di monumentalità e la caratterizzazione dell'albero monumentale, fondamentali il grado di sensibilità e il senso di responsabilità che si dovranno manifestare nei confronti delle notevoli aspettative nutrite a riguardo dalla collettività.

Il Corpo forestale dello Stato, superato l'impegno della predisposizione del decreto attuativo, è chiamato:

- a esercitare la propria competenza nella gestione dell'elenco nazionale, nel controllo e repressione delle azioni a danno degli alberi censiti e nella partecipazione all'iter procedurale di autorizzazione all'abbattimento attraverso il rilascio di un parere obbligatorio e vincolante,
- a coordinare la campagna di censimento, richiedendo il massimo impegno a tutti gli attori individuati dalla legge.

Si sottolinea che, al fine di cogliere al meglio le opportunità offerte dalla recente normativa, oltre la solerzia nell'adempiere a quanto stabilito dalla legge e nell'attivare le previste misure cogenti per le azioni di salvaguardia, assume notevole importanza la consapevolezza che l'albero monumentale sia un essere vivente e come tale vada trattato.

L'albero monumentale, una volta censito e tutelato, non è "l'albero del buon ricordo" da conservare come se fosse un rudere, è un essere che, seppur sfuggito all'impetosa azione del tempo grazie alle proprie forze, si trova a vivere in una condizione di equilibrio delicatissimo con l'ambiente circostante e a lottare per la propria sopravvivenza.

Il contesto mutato rispetto ai tempi in cui era più giovane, la senescenza raggiunta, le funzionalità diminuite sotto molti aspetti, la ricettività nei confronti degli agenti di danno biotici, fanno sì che le cure a cui necessariamente dovrà essere soggetto l'albero monumentale debbano essere specifiche, costanti e adottate utilizzando, con ogni responsabilità e competenza, quanto la scienza e la tecnica, in nostro possesso, pongono o porranno a disposizione.

QUADRO ATTUATIVO

Come evidenziato nel quadro generale la legge n. 10 del 2013 stabilisce che, a seguito della definizione dei principi e dei criteri direttivi per le attività di censimento attraverso specifico decreto interministeriale (MiPAAF, MATTM, MiBACT):

- i Comuni provvedano ad effettuare il censimento degli alberi monumentali ricadenti nel territorio di competenza, trasmettendone i risultati alle regioni per la redazione dell'elenco regionale;
- le Regioni trasmettano gli elenchi regionali al Corpo forestale dello Stato in modo tale da potersi realizzare un elenco nazionale degli alberi monumentali, da tenersi costantemente aggiornato e da pubblicarsi su sito internet;
- in caso di inadempienza o di inerzia persistente delle regioni, si attivino poteri sostitutivi da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Al fine di garantire la massima tutela agli esemplari monumentali, la legge ne vieta l'abbattimento nonché le modifiche dei relativi apparati, riservando la possibilità di effettuare interventi di tale tipo solo a casi motivati e improcrastinabili, a fronte di autorizzazione comunale e previo parere obbligatorio e vincolante del Corpo forestale dello Stato.

Per il danneggiamento e gli abbattimenti non autorizzati la norma, salvo che i fatti non costituiscano reato, prevede sanzioni amministrative comprese tra i 5.000 e i 100.000 euro.

Per garantire l'attuazione di quanto previsto, la legge ha autorizzato una spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1 milione di euro per l'anno 2014, provenienti dal "Fondo per interventi strutturali di politica economica" di cui al DL n. 282/2004 convertito con modificazioni in L. n. 307/2004.

ATTIVITÀ ESPLETATE DALL'ISPettorato GENERALE DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO – SERVIZIO II DIVISIONE 6^A

Predisposizione del Decreto attuativo e cura del suo iter di emanazione in collaborazione con l'ufficio legislativo del MiPAAF