



Pubblici Giardini
Associazione Italiana Direttori e
Tecnici Pubblici Giardini



Appalti del Verde Pubblico: esperienze ed esempi di buone pratiche nella gestione e nei nuovi interventi

L'accordo quadro e l'applicazione dei CAM negli appalti pubblici

Roberto Diolaiti

Presidente Associazione Pubblici Giardini

Membro in quota ANCI del Comitato nazionale per lo sviluppo del verde urbano

16 giugno 2022

FORME DI GESTIONE DEL VERDE

- Amministrazione diretta
- Conduzione mista (amministrazione diretta e affidi in appalto)
- Appalti di servizio temporanei
- City Global Service con riferimento all'intero patrimonio comunale
- Global Service Verde
- Accordo quadro
- Cottimi fiduciari per situazioni particolari di gravità e urgenza

VANTAGGI E SVANTAGGI

- **Amministrazione diretta:** è sicuramente la forma che garantisce la maggiore qualità, ma anche quella più onerosa economicamente.
- **Condizione mista:** è una modalità intermedia che consente di avere aree a maggiore qualità (gestite in amministrazione diretta) ed altre più standardizzate (gestione esternalizzata).
- **Appalti di servizio temporanei:** è una forma che non si usa di fatto più ma che dava, in ogni caso, scarsi risultati prestazionali.
- **City Global Service** con riferimento all'intero patrimonio comunale: una sorta di affidamento consortile nell'ambito del quale la manutenzione del verde è «schiacciata» da altri servizi.
- **Global Service Verde:** la vera esternalizzazione del servizio del verde.
- **Accordo quadro:** sostanzialmente una evoluzione del Global Service ispirato però alla nuova normativa.

ALTRE FORME DI GESTIONE

- **Personale operativo interno:** nei casi siano ancora presenti dipendenti dedicati al verde che supportino il processo di esternalizzazione.
- **Convenzioni e patti di collaborazione:** da attuare attraverso uno specifico regolamento di cittadinanza attiva.
- **Sponsorizzazioni:** relative a interventi di riqualificazione e successiva gestione.
- **Concessioni:** quando la manutenzione di intere aree verdi viene demandata a soggetti differenti rispetto all'Amministrazione.

ATTIVITA' ORDINARIE (a canone)

AREE VERDI

- pulizia e tutela igienica
- sfalcio delle aree a prato
- coltivazione di vegetazione arbustiva in filare (siepi) o isolata e in gruppi (cespugli e macchioni)
- conduzione degli impianti irrigui
- verifica statica e fitosanitaria
- monitoraggio del verde verticale, orizzontale, degli arredi e dei manufatti pertinenziali
- eventuali provvedimenti di messa in sicurezza
- eventuali trattamenti fitoiatrici

ALBERATURE STRADALI

- interventi irrigui su esemplari arborei di recente impianto
- controllo e reintegro tutori su esemplari di recente impianto
- diserbo meccanico e manuale delle formelle
- spollonatura
- verifica statica e fitosanitaria
- eventuali trattamenti fitoiatrici

ATTIVITA' STRAORDINARIE (a misura)

Si tratta di tutti gli interventi non previsti a canone e necessari per il mantenimento dei requisiti di sicurezza e decoro del patrimonio; come, tanto per fare alcuni esempi:

- abbattimenti
- potature di rimonda dal secco
- potature di risanamento
- messa a dimora di nuovi alberi
- interventi di piccola entità su arredi e attrezzature ludiche conseguenti al pronto intervento
- interventi di riqualificazione totale o parziale di aree verdi

SERVIZI ACCESSORI

Attraverso l'esternalizzazione della manutenzione devono essere attivati un insieme di servizi quali:

- **reperibilità** (24h/24h per 365 gg/anno) e **pronto intervento** (rimozione situazioni di pericolo e/o di grave disagio attribuibili alle transitorie condizioni del verde urbano)
- **monitoraggio ciclico** e sopralluoghi su richiesta
- **preventivi**
- **esecuzione del censimento**
- **aggiornamento conoscitivo** in continuo del patrimonio verde

G. S. vs A. Q.

Di fatto, tutte le attività di manutenzione e gestione (compresi i servizi accessori) svolte attraverso il Global Service nell'ambito del processo di esternalizzazione del servizio, possono essere trasferite anche nello strumento contrattuale dell'Accordo Quadro.

Alcune, nel frattempo, sia per l'approvazione della **legge 10/2013**, sia per il decreto ministeriale del 2020 riferito ai **CAM**, sono divenute di fatto cogenti, come per esempio l'esecuzione del **censimento** del patrimonio in gestione (a differenti livelli di approfondimento) che costituisce uno dei servizi accessori all'attività manutentiva; lo stesso dicasi anche per i relativi aggiornamenti periodici.

Analogamente, anche gli altri servizi accessori possono entrare a pieno titolo tra le attività previste nel disciplinare e negli altri documenti di gara di un accordo quadro.

Come per il Global Service, quindi, il ruolo del personale tecnico della stazione appaltante è quello di **controllo delle attività** che l'appaltatore **pianifica, programma e svolge** dopo l'avvallo (non indispensabile) degli uffici dell'Amministrazione.

In tal senso assumono un ruolo fondamentale le figure giuridicamente e contrattualmente previste: **RUP, DEC e relativi uffici di supporto**

IL PROCESSO GESTIONALE

Il controllo dei processi legati alla manutenzione esternalizzata e alla gestione del verde coinvolge quindi soggetti diversi, per i quali è indispensabile avere una visione unica e coordinata.

I principali soggetti coinvolti nei processi gestionali sono:

Uffici della stazione appaltante che svolge le seguenti funzioni:

- ›presidio del verde pubblico;
- ›controllo di gestione dei servizi di manutenzione ordinaria;
- ›gestione di progetti e attività di manutenzione straordinaria, anche attraverso funzioni di direzione lavori;
- ›supervisione tecnica sulle convenzioni.

Appaltatore che dà corso a:

- ›gestione, programmazione ed esecuzione degli interventi a canone;
- ›esecuzione di interventi, computati a misura, singolarmente ordinati;
- ›servizio di Call Center;
- ›censimento ed aggiornamento dell'anagrafe;
- ›gestione di sopralluoghi, verifiche statiche, monitoraggio ciclico e formulazione di preventivi;
- ›servizio di reperibilità e pronto intervento.

ACCORDO QUADRO: definizione

Per Accordo quadro si intende un accordo tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici in cui si definiscono le condizioni generali dell'appalto, rimandando a successivi **"appalti specifici"** (**contratti applicativi**) l'approvvigionamento effettivo da parte delle amministrazioni individuate nell'avviso di indizione della gara

L'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti) definisce, al comma 1 lett. iii), l'Accordo quadro come "l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste"; sulla base di tale accordo, pertanto, il concorrente aggiudicatario stipulerà contratti specifici secondo le esigenze delle singole amministrazioni

L'art. 54 del Codice degli appalti disciplina l'istituto giuridico dell'Accordo quadro: in estrema sintesi gli accordi quadro possono essere conclusi fra una o più amministrazioni aggiudicatrici (può trattarsi anche di una centrale di committenza) ed uno o più operatori economici nel rispetto delle procedure previste dal Codice e le prestazioni possono avere ad oggetto indistintamente **forniture, servizi o lavori**.

L'Accordo quadro può essere concluso con un **singolo operatore economico entro i limiti delle condizioni fissate** nell'accordo quadro medesimo o con più operatori economici a condizioni fisse o previa rinegoziazione

ACCORDO QUADRO: applicazione CAM

L'Accordo deve obbligatoriamente ispirarsi ai CAM (**Criteri Ambientali Minimi**) entrati in vigore dal 3 agosto 2020 - Decreto Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (attuale MITE) - del 10 marzo 2020, per quanto riguarda:

- ❑ **Manutenzione del verde** (clausole sociali e ambientali)
- ❑ **Arredi**
- ❑ **Gestione rifiuti**
- ❑ **Servizio pulizie**

Relativamente al verde si deve fare riferimento anche agli aspetti ambientali, sociali ed economici.

L'Accordo Quadro **DEVE** essere impostato sull'**offerta economicamente più vantaggiosa** e non al massimo ribasso. Ogni Amministrazione può decidere la percentuale di valutazione della componente economica; si può arrivare a privilegiare per il 90% l'offerta tecnica.

ACCORDO QUADRO: più operatori?

L'accordo quadro concluso con **più operatori economici** è eseguito secondo una delle seguenti modalità:

- a)** secondo i termini e le condizioni dell'accordo quadro, senza riaprire il confronto competitivo, se l'accordo quadro contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, nonché le condizioni oggettive per determinare quale degli operatori economici parti dell'accordo quadro effettuerà la prestazione. Tali condizioni sono indicate nei documenti di gara per l'accordo quadro. L'individuazione dell'operatore economico parte dell'accordo quadro che effettuerà la prestazione avviene sulla base di decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione;
- b)** se l'accordo quadro contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, in parte senza la riapertura del confronto competitivo conformemente alla lettera a) e, in parte, con la riapertura del confronto competitivo tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro conformemente alla lettera c), qualora tale possibilità sia stata stabilita dall'amministrazione aggiudicatrice nei documenti di gara per l'accordo quadro;
- c)** riaprendo il confronto competitivo tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro, se l'accordo quadro non contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture.

ACCORDO QUADRO: durata

- L'Accordo quadro può avere una **durata massima di quattro anni per gli appalti nei settori ordinari e di otto anni per gli appalti nei settori speciali**. Secondo la giurisprudenza i singoli appalti specifici che si affidano sulla base dell'accordo quadro possono avere una loro durata autonoma e distinta che potrà anche superare quella dell'Accordo quadro (ex multis Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2018, n. 1455).
- Gli "appalti specifici" basati su un Accordo quadro non devono recare, in nessun caso, modifiche sostanziali alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro.
- L'Accordo quadro reca una **disciplina generale alla quale gli operatori economici devono attenersi** in vista della stipulazione a valle dei successivi contratti esecutivi **entro il limite economico costituito dalla quota parte di rispettiva assegnazione** nell'interesse e secondo le esigenze dell'amministrazione.

ACCORDO QUADRO: semplificazione (?)

L'Accordo quadro costituisce una procedura di selezione del contraente allo scopo di **semplificare, sotto il profilo amministrativo, il processo d'aggiudicazione dei contratti** fra una o più stazioni appaltanti ed uno o più operatori economici, individuando futuri contraenti, prefissando condizioni e clausole relative agli appalti in un dato arco temporale massimo, con l'indicazione dei **prezzi** e, se del caso, delle **quantità previste**.

Così facendo l'amministrazione **accorpa la maggior parte degli adempimenti amministrativi** ed ottiene un risparmio di attività procedimentale, nonché di oneri connessi alle procedure di affidamento. Ma non rispetto ad alcuni aspetti tecnico-amministrativi.

Quando conviene fare un Accordo quadro? Nel caso in cui le pubbliche amministrazioni non siano in grado di predeterminare, in maniera precisa e circostanziata, i quantitativi dei beni da acquistare oppure nelle ipotesi in cui questi siano caratterizzati da rapida obsolescenza tecnica e/o da forti oscillazioni dei valori di mercato, così che tra accordo quadro e contratto esecutivo deve esservi necessariamente identità di oggetto (prestazioni e remunerazione delle stesse già prefissate).

CRITERI AMBIENTALI MINIMI

CENSIMENTO - REGOLAMENTO DEL VERDE - PIANO DEL VERDE - BILANCIO ARBOREO

**Decreto Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
10 marzo 2020 entrato in vigore dal 03/08/2020**

- fondamentale supporto nella valorizzazione del patrimonio del verde pubblico;
- il verde rappresenta elemento urbanistico strutturale della città;
- una buona programmazione limita gli interventi in emergenza, le richieste, i reclami, i danni;
- tutela Amministrazione e tecnici in caso di eventuali incidenti;
- rappresenta affidabilità della Amministrazione verso i cittadini su un tema sempre più delicato e significativo per la società civile e la politica;
- corretta comunicazione;
- progetti di gestione e manutenzione;
- applicazione di criteri premianti;
- contratti di coltivazione.

CAM: approcci e obiettivi

- EFFICIENZA E RISPARMIO NELL'USO DELLE RISORSE
- RIDUZIONE DELL'USO DI SOSTANZE PERICOLOSE E PRODUZIONE RIFIUTI
-
- GARANTIRE UNO STANDARD QUALITATIVO MINIMO DEL VERDE PUBBLICO IN ITALIA
- MIGLIORAMENTO DELLE QUALIFICHE TECNICHE DELLE AZIENDE

CAM: raccomandazioni e obblighi

Perché applicare i criteri (oltre perché lo dice la norma):

- fondamentale supporto nella **valorizzazione del patrimonio del verde pubblico**;
- il verde rappresenta elemento urbanistico strutturale della città;
- una **buona programmazione** limita gli interventi in emergenza, le richieste, i - reclami, i danni;
- **tutela dell'Amministrazione** e tecnici in caso di eventuali incidenti;
- rappresenta **affidabilità della Amministrazione verso i cittadini** su un tema sempre più delicato e significativo per la società civile e la politica
- **Censimento, regolamento, piano del verde, bilancio arboreo**

Posta in arrivo (234) - roberto.dic x Riunione | Microsoft Teams x Comune di Bologna - Calendario x Alberi in manutenzione — Comu x

opendata.comune.bologna.it/explore/dataset/alberi-manutenzioni/map/?disjunctive.classe&disjunctive.cl_h&disjunctive.dimora&disjunctive.d_edif&location=11,44.48523,11.33257...

App CoBo Preventivazione - E... Homepage VIII Commissione "..." UniCredit Banca: Co... SELF - Pubblica am... Comune di Bologna... CT Client Web 5.6.0... Homepage Google Earth Elenco di lettura

Alberi in manutenzione

Nessun filtro attivo

Informazione Tabella **Mappa** Analisi Esporta API

Filtri

Ricerca record...

Specie arborea

Celtis australis	8.456
Platanus acerifolia	6.236
Acer campestre	5.875
Tilia intermedia	4.645
Fraxinus excelsior	4.454
Aesculus hippocastanum	2.871

> Più

Classe di altezza

Cl2: 6mt - 12mt	28.329
Cl1: <6mt	25.879
Cl3: 12mt - 16mt	14.505
Cl4: 16mt - 23mt	12.279
Cl5: >23mt	3.746
CIC1: <6mt: <6mt	2

Dimora

Prato	64.790
Formella	10.180
Terra	7.195
Formella con dissuasori	1.828
Formella con griglia	594

Map showing tree maintenance locations in the Bologna area. The map displays various municipalities and their associated tree counts, represented by green circles of varying sizes. The largest circle is 26.788, located near Zola Predosa. Other significant counts include 19.280, 16.842, 12.637, 4.953, 476, 309, 2.150, and 70. The map also shows geographical features like the Reno river and various landmarks.

IT4050029 - SIC-ZPS - Boschi di San Luca e Destra Reno

Leaflet | Powered by Opendatasoft - Tiles Courtesy of jawg - Map data © OpenStreetMap contributors

Tutte le date e le ore sono espresse nel fuso orario Europe/Rome.

Modifica in modalità Esperto

Condividi Embed Widget

CONCLUSIONI

- ❑ Il percorso legato all'esternalizzazione del servizio (avviato da alcune città addirittura a metà degli anni Novanta del secolo scorso) è oggi di fatto irreversibile.
- ❑ Quello che le Amministrazioni possono fare, in questo senso, è quello di cercare di garantire al meglio le attività di controllo di gestione e di verifica dell'operato degli appaltatori (anche attraverso meccanismi penalizzanti che devono essere contrattualmente previsti).
- ❑ I Criteri Ambientali Minimi costituiscono un importante punto di riferimento nazionale per cercare di uniformare, a livello nazionale, la manutenzione, la gestione e la pianificazione del verde pubblico.
- ❑ In questo contesto, per chi ha già di fatto completato il percorso dell'esternalizzazione, l'Accordo Quadro rappresenta un prezioso strumento gestionale che consente di operare senza necessariamente aver preventivamente reperito tutte le risorse necessari per garantire adeguati standard prestazionali.
- ❑ Peraltro, il fatto di avere una valenza pluriennale, consente di affiancare l'Accordo ai tanto auspicati contratti di coltivazione, che potrebbero consentire di far fronte alle esigenze legate agli interventi di forestazione urbana.
- ❑ Al di fuori dell'Accordo Quadro rimangono solo gli interventi di nuova realizzazione di aree verdi, il cui successivo inserimento in contratto è garantito dalla possibilità di incrementare le superfici appaltate.
- ❑ In ogni caso, come sempre, la bontà o meno dell'uso di un strumento contrattuale, soprattutto se innovativo, dipende dalla professionalità dei tecnici e dalla loro capacità di applicarlo e calarlo nelle singole realtà in cui sono chiamati ad operare.

HO FINITO

GRAZIE PER L'ATTENZIONE



Pubblici Giardini
Associazione Italiana Direttori e
Tecnici Pubblici Giardini

Roberto Diolaiti

roberto.diolaiti@gmail.com

Associazione Pubblici Giardini
<http://www.pubblicigiardini.it/>