



Studio sul verde pubblico nel Comune di Roma

Roma, ottobre 2004

Agenzia

SOMMARIO

1. Premessa	3
2. Quadro di riferimento	4
2.1 Il sistema ambientale del Comune di Roma	4
2.2 Il verde previsto dal nuovo piano regolatore	5
3. La gestione e manutenzione del verde pubblico urbano nel Comune di Roma	7
3.1 Premessa	7
3.2 Struttura organizzativa del Servizio Giardini	9
3.4 Organizzazione del personale	11
3.5 Estensione del verde pubblico e organico del Servizio Giardini	13
3.6 La spesa corrente	14
4. Gestione e manutenzione del verde pubblico urbano	16
4.1 Le differenti modalità di gestione	16
4.2 Il sistema misto romano	18
4.2.1 Le aree a gestione diretta	18
4.2.2 Le aree in affidamento alla Multiservizi	23
4.2.3 Le aree in affidamento alle Cooperative	25
4.2.4 Le aree in affidamento a costo zero	30
5. Il verde pubblico in altre realtà italiane	34
5.1 Premessa	34
5.2 Analisi dei dati generali	35
5.3 Analisi dell'organizzazione e della qualità del servizio	38
6. Conclusioni e raccomandazioni	48

1. Premessa

Con il presente studio l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (d'ora in poi Agenzia) intende rappresentare in un'ottica comparativa lo stato dell'arte del servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico urbano del Comune di Roma.

La valutazione complessiva relativa ai servizi offerti dall'Amministrazione Comunale nel settore del verde pubblico parte dall'acquisizione dei dati esistenti relativi allo stato attuale e alle modalità di gestione, per dotarsi di strumenti conoscitivi adeguati a costituire una rete di base su cui valutare le modalità di erogazione del Servizio e lo standard qualitativo raggiunto.

Partendo dal raffronto dei dati raccolti (servizio offerto, modalità di gestione e relativi costi), e alla luce delle esperienze condotte in questo settore da altre Amministrazioni Comunali in Italia e all'estero, si sono verificate le condizioni tecniche ed economiche relative allo svolgimento del servizio. Sono proposti, infine, idonei correttivi per migliorare le modalità di gestione rispetto all'organizzazione attuale e alle risorse esistenti.

Lo studio si articola in due parti principali che si possono sintetizzare in:

- Analisi della situazione attuale nel Comune di Roma (capitoli 2, 3 e 4): in questa parte vengono presentati dati di sintesi delle varie tipologie di verde e i relativi dati dimensionali; modalità di gestione del verde urbano e relativi costi; nuove forme di gestione ed uso del verde; organizzazione del personale e costi; dimensione dinamica del Servizio Giardini.
- Analisi comparativa con analoghe realtà italiane ed europee (capitolo 5): in questa parte vengono riportati dati ed informazioni relative ad altre città italiane ed estere che presentano una realtà omologabile a quella romana, relativamente alle varie forme di gestione del verde pubblico rispetto alle tipologie individuate precedentemente, al fine di evidenziare l'impatto sulla qualità delle differenti soluzioni organizzative.

2. Quadro di riferimento

2.1 Il sistema ambientale del Comune di Roma

Il sistema ambientale del Comune di Roma è costituito da circa 82.000 ettari di territorio salvaguardato e protetto (pari al 64% dell'intero territorio comunale) comprendente un patrimonio di verde estremamente diversificato e complesso composto da aree agricole, parchi e riserve naturali, ville storiche, parchi e giardini pubblici e verde urbano.

Tabella 1 – Il verde pubblico nel Comune di Roma.

Parchi e Riserve Naturali in gestione ad Enti autonomi Di cui 14.000 ettari in gestione a RomaNatura <i>Fonte: Siti web di Roma Natura, Parchi Regionali Lazio, Comune di Roma</i>	41.000 ettari
Agro Romano - aree agricole Di questi, 2.300 ettari sono relativi alle aziende agricole di Tenuta del Cavaliere e Castel Di Guido gestite direttamente dal Comune di Roma – Dipartimento X <i>Fonte: Elaborazione di dati forniti dal Dipartimento X del Comune di Roma</i>	37.073 ettari
Verde urbano in gestione al Servizio Giardini Di questi, 1.100 ettari sono relativi al Parco urbano di Castel Fusano che attualmente è in attesa di trasferimento delle competenze alla Riserva Naturale Statale del Litorale Romano. <i>Fonte: Servizio Giardini – Dipartimento X</i>	3.345 ettari
Verde urbano esistente da acquisire al Patrimonio Comunale <i>Fonte: Servizio Giardini – Dipartimento X</i>	582 ettari
Verde Totale <i>Fonte: Dati urbanistici relativi alla variante di P.R.G. denominata “Piano delle Certezze”</i>	82.000 ettari

Le aree agricole, i parchi e le riserve naturali sono quelle aree protette dove i principali obiettivi da perseguire sono la tutela, il recupero e la difesa dell'habitat e degli equilibri naturali accanto ad una politica di integrazione tra l'uomo e l'ambiente mediante la salvaguardia dei valori antropologici, storici e delle attività silvo-pastorali.

Roma, con i suoi 63.000 ettari totali di zone coltivate ripartiti in aree e aziende agricole e in parte in aree e riserve naturali, viene definito il più grande comune agricolo d'Europa.

L'Amministrazione Comunale gestisce direttamente due aziende agricole: la Tenuta del Cavaliere e Castel di Guido per un totale di circa 2.300 ettari.

I Parchi e le Riserve Naturali sono costituite dai grandi cunei verdi che si inoltrano dalla periferia verso il centro come il Parco di Veio, l'Insugherata, la Marcigliana ecc. fino ai più interni come la

Tenuta dei Massimi, la Valle dei Casali o il Pineto, secondo un disegno complessivo composto da 18 aree protette per un totale di 41.000 ettari del territorio comunale.

Le aree protette hanno pianificazione e governi indipendenti rispetto al Comune di Roma e sono gestiti da Enti Autonomi costituiti. I 14 parchi il cui perimetro è interamente compreso nel territorio comunale, per un estensione totale di 14.000 ettari, sono gestiti da RomaNatura, istituita con la L.R. n.29/97, che costituisce l'Ente Regionale per la Gestione del Sistema delle Aree Naturali Protette del Comune di Roma.

Gli altri quattro parchi (Appia antica, Vejo, Bracciano-Martignano, Litorale Romano) si estendono all'interno del territorio del Comune di Roma per 27.000 ettari ma la loro superficie complessiva interessa il territorio di più comuni.

Il Parco Regionale dell'Appia antica è un'area protetta di interesse regionale istituita con la L.R. n.66/88 il cui perimetro è compreso tra i comuni di Roma, Ciampino e Marino, per un'estensione totale di 3.500 ettari.

Il Parco Regionale di Vejo è un'area protetta di interesse regionale istituita con L.R. 29/97 la cui estensione, pari a 15.000 ettari, interessa il Comune di Roma (7.000 ettari) e i comuni di Campagnano, Castelnuovo di Porto, Formello, Magliano Romano, Mazzano Romano, Morlupo, Riano e Sacrofano (8.000 ettari totali).

Il Parco Regionale del complesso lacuale di Bracciano - Martignano è un'area protetta di interesse regionale istituita con L.R. n.36/99 ed ha un'estensione totale pari a 16.600 ettari che interessa più comuni.

La gestione dei Parchi Naturali Regionali è affidata ad Enti autonomi Regionali che svolgono i propri compiti istituzionali e gestionali con autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria.

La Riserva Naturale Statale del Litorale Romano è stata istituita con il D.M. 29/3/96 del Ministero dell'Ambiente ed ha un'estensione complessiva di 15.900 ettari. Gli enti gestori sono il Comune di Roma e il Comune di Fiumicino ciascuno per il territorio di propria competenza.

Il Verde pubblico all'interno del tessuto urbano è costituito dai parchi urbani, dalle ville storiche, dai parchi e giardini pubblici, dalle aiuole e zone verdi di arredo per un totale di 3.345 ettari che corrispondono ad una dotazione di circa 11,9 mq. per abitante (2.810.931 abitanti dic.2003).

A questo patrimonio di verde bisogna aggiungere le future acquisizioni già previste all'interno del tessuto urbano costituito dalle aree verdi dei Piani di Zona, dei Comprensori Convenzionati e dagli Accordi di Programma e Compensazioni che vanno ad incrementare il verde urbano di 582 ettari.

2.2 Il verde previsto dal nuovo piano regolatore

Le previsioni relative al Sistema ambientale del nuovo Piano Regolatore Generale confermano e perfezionano l'assetto già definito per il territorio extraurbano con il "Piano delle Certezze", la variante adottata nel 1997, che aveva salvaguardato e protetto 41.000 ettari di territorio Comunale costituiti da Parchi e Riserve Naturali.

Alla conferma sostanziale delle scelte del 1997 il nuovo Piano aggiunge il completamento del sistema ambientale all'interno dell'area urbana che viene strutturato in forma di "rete ecologica" secondo un disegno complesso e minuto che, partendo dai Parchi Regionali e dalle Aree agricole, i cui raggi penetrano fin nel cuore della città, tocca tutti i tessuti urbani esistenti e le nuove trasformazioni urbanistiche.

Una grande importanza assumono le scelte relative al verde urbano. La città, come si è visto, dispone già di una buona dotazione di aree a verde pubblico urbano pari a 3.345 ettari, cui corrisponde una superficie di 11,9 mq per abitante.

Questa disponibilità di verde per abitante viene notevolmente incrementata se si include la quota di verde esistente ancora da acquisire al Patrimonio Comunale (582 ettari) e la superficie che il nuovo Piano Regolatore prevede di acquisire (3.214 ettari di aree destinate a verde e servizi e l'esproprio di complessivi 679 ettari). Il risultato è la previsione di un nuovo sistema di verde urbano di 7.820 ettari pari a 27,8 mq/ab calcolato sulla popolazione attuale, che sarà ottenuto per la maggior parte per compensazione, senza quindi alcun impegno finanziario da parte del Comune di Roma.

3. La gestione e manutenzione del verde pubblico urbano nel Comune di Roma

3.1 Premessa

Come già richiamato, questo studio prenderà in esame la categoria del verde urbano gestito dal Comune di Roma, ed in particolare si concentrerà sull'analisi delle modalità di gestione e manutenzione delle aree verdi da parte dell'Amministrazione Comunale. La struttura dell'Amministrazione Comunale che si occupa delle tematiche ambientali e, più in particolare, del verde di Roma è il Dipartimento X - "Politiche Ambientali e Risorse Agricole" le cui competenze abbracciano numerosi campi di intervento che vanno dallo sviluppo sostenibile al controllo dei rifiuti e il loro riciclaggio, dal controllo dell'inquinamento atmosferico e del rumore fino alla tutela degli animali ecc. coprendo tutte le problematiche relative allo sviluppo e salvaguardia dell'ambiente.

La struttura che si occupa della gestione e manutenzione del verde pubblico urbano è la IX U.O. denominata Servizio Giardini, che opera parallelamente alle altre strutture del Dipartimento X che si occupano di programmazione e realizzazione dei nuovi interventi all'interno delle aree verdi.

Risulta opportuno specificare che non tutte le aree verdi urbane presenti nel territorio comunale sono gestite dal Servizio Giardini, poiché molte aree interne al tessuto urbano risultano essere parte di Parchi e Riserve Naturali e quindi, come si è visto, gestite da Enti autonomi; altre aree destinate a verde pubblico sono soltanto dei "vuoti urbani" in quanto non risultano ancora acquisite al Patrimonio Comunale, e molte altre, già acquisite, aspettano di essere trasferite alle competenze del Dipartimento X per poter essere qualificate e rese fruibili dai cittadini.

Le aree verdi pubbliche urbane date in consegna ai servizi di gestione e manutenzione del Dipartimento X - IX U.O. Servizio Giardini del Comune di Roma sono pari a 33.451.264 mq, per un totale di 1.323 aree.

Il Servizio Giardini non si occupa direttamente della gestione e manutenzione del verde pubblico nel territorio del XIII Municipio pari a 1.090.709 mq in quanto tale competenza, in base alla Deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 8.2.99 "Regolamento del Decentramento Amministrativo", è stata affidata al Municipio stesso trasferendo parte del personale e le poche risorse esistenti al relativo servizio tecnico.

La quota di verde urbano gestita in maniera omogenea da parte del Servizio Giardini risulta essere quindi pari a 32.360.555 mq distribuita su un totale di 1.230 aree; su questi dati dimensionali si è ritenuto opportuno basare lo studio e l'analisi delle condizioni di svolgimento del servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico urbano a Roma.

Sempre nel XIII Municipio il Servizio Giardini ha attualmente in gestione l'area relativa al Parco Urbano di Castel Fusano istituita con L.R. 91/80, che con i suoi 11.000.000 mq rappresenta una quota rilevante del verde pubblico urbano di Roma. Questa zona, in seguito all'istituzione nel 1996 della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano, è risultata compresa all'interno della perimetrazione dell'area protetta. Il Parco viene gestito dall'Ufficio Tutela Ambiente del Dipartimento X che ha elaborato, in accordo con il Comune di Fiumicino, un piano di gestione il cui iter legislativo di approvazione non è ancora concluso. Per questo motivo il Parco Urbano di Castel Fusano, fino alla costituzione dell'Ufficio di gestione della Riserva Statale Naturale del Litorale Romano e del trasferimento completo di tutte le competenze, viene amministrato e gestito dal Servizio Giardini.

Il verde pubblico interno al tessuto urbano è attualmente costituito da diverse tipologie di verde che vengono divise secondo la classificazione effettuata dal Comune di Roma in: arredo stradale, aree di sosta, verde attrezzato di quartiere, verde storico archeologico, grandi parchi urbani e verde speciale. La superficie di verde suddivisa per tipologia è riportata nella figura seguente.

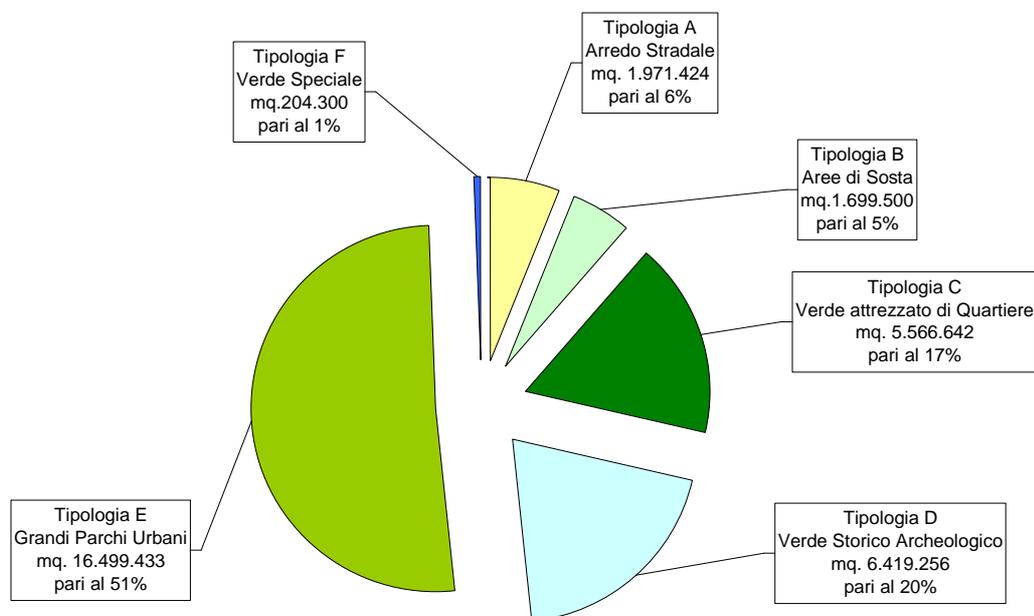


Figura 1 – Suddivisione del verde pubblico per tipologia (N.B. 10.000 mq = 1 ettaro).

Fonte: Direzione Servizio Giardini – Giugno 2004.

Le aree di arredo stradale (pari a 1.971.424 mq) sono costituite dalle aiuole spartitraffico, come ad esempio quella estremamente rappresentativa di Piazza Venezia, la grande fascia sulla Via Cristoforo Colombo o quella di Via dei Colli Portuensi.

Le aree di sosta (pari a 1.699.500 mq) riguardano tanto le piccole aree di quartiere, quanto quelle più centrali di Piazza Indipendenza o, ad esempio, le fasce verdi di Via delle Terme di Caracalla.

Il verde attrezzato di quartiere (pari a 5.566.642 mq) è rappresentato da aree verdi più o meno grandi opportunamente sistemate ed utilizzate come luoghi di incontro, in cui sono presenti panchine, cestini, giochi per bambini, aiuole, fontanelle ed altre attrezzature come ad esempio le aree acquisite e riqualificate dei Piani di Zona o ad esempio quelle di Piazza Mancini e del Villaggio Olimpico.

Il verde storico archeologico (pari a 6.419.256 mq) comprende sia le ville storiche urbane che le aree archeologiche. Le ville storiche di Roma sono veri e propri musei all'aperto espressione di diverse epoche artistiche, come ad esempio Villa Pamphili, Villa Borghese, Villa Sciarra, Villa Ada, ecc.; le aree verdi archeologiche sono caratterizzate da straordinari contesti storici come il Circo Massimo, Colle Oppio, Lungotevere Aventino, Piazza Vittorio, Piazza Augusto Imperatore, il Pincio, ecc.

I grandi parchi urbani (pari a 16.499.433 mq) rappresentano i polmoni verdi della città, posti in mezzo a quartieri densamente edificati e rappresentano un punto di svago e di incontro per i cittadini romani; tra questi ricordiamo il Parco Ardeatino, il Parco dell'Aniene, il Bosco della Massimina, il Parco Urbano di Castelfusano e la parte fruibile di alcune Riserve Naturali Regionali e Provinciali.

Nella categoria del verde speciale (pari a 204.300 mq) rientrano gli orti botanici ed i vivai comunali, di cui fanno parte le aree della Scuola Giardinieri a Porta S. Sebastiano, il Semenzaio di San Sisto, sede storica del Servizio Giardini a Porta Metronia ed il Roseto Comunale all’Aventino.

Occorre tener presente che se si considera la suddivisione del verde sopra riportata, in relazione agli standard urbanistici, più tipologie di verde contribuiscono alla formazione dello standard “verde di quartiere”. Infatti il particolare sistema insediativo romano fortemente “segnato” da una presenza consistente e diffusa di valori storici e naturalistici implica che nelle varie categorie di verde pubblico si sia creata una commistione notevole di usi per cui oggi viene utilizzato come “verde di quartiere” anche quello compreso nelle Ville Storiche e in buona parte dei grandi parchi naturali.

3.2 Struttura organizzativa del Servizio Giardini

Il Servizio Giardini è stato interessato negli ultimi anni, ed in particolare in questo periodo, da numerosi cambiamenti organizzativi che ne stanno modificando gradualmente l’assetto e l’organizzazione interna anche al fine di rispondere sempre più sia a quei criteri di pianificazione e controllo delle attività, che agli obiettivi di qualità urbana più volte richiesti dai cittadini-utenti.

La struttura organizzativa, se si esclude la segreteria di Direzione, è suddivisa in un Ufficio Magazzino e in tre settori principali: il Settore Manutenzione, il Settore Risorse Umane, Attrezzature e Logistica e il Settore Amministrazione, Formazione e Comunicazione.

Uno schema sintetico dell’organizzazione interna del Servizio Giardini è riportato nella figura seguente e mostra in sintesi la ramificazione funzionale e gerarchica dei tre settori principali. Di seguito si riporta una breve descrizione delle competenze specifiche dei singoli servizi al fine di individuare quali sono i settori principali che contribuiscono a determinare la qualità del verde urbano.

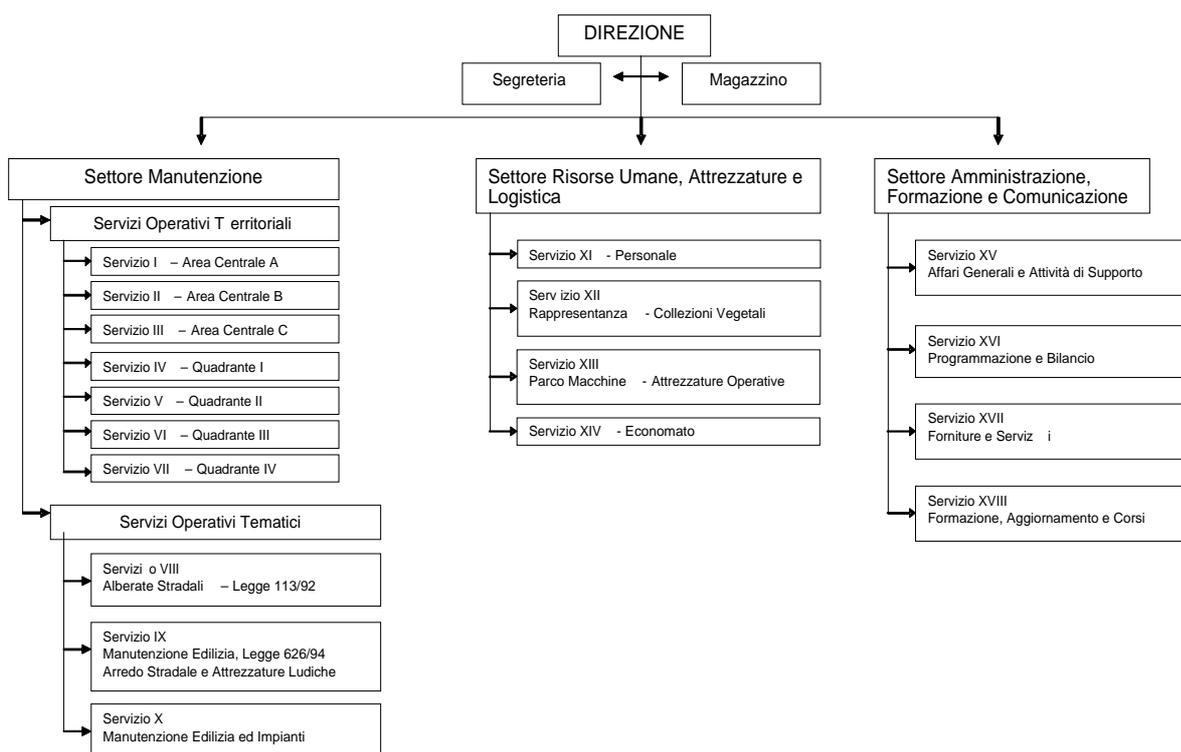


Figura 2 – Organigramma del Servizio Giardini.

Fonte: Direzione Servizio Giardini – Dicembre 2003.

Il *Settore Manutenzione* è articolato secondo due ambiti principali che si distinguono in: Servizi Operativi Territoriali e Servizi Operativi Tematici .

Una particolare rilevanza ai fini della gestione e manutenzione delle aree a verde pubblico assumono i Servizi Operativi Territoriali (S.O.T.), che operano direttamente sul territorio e hanno subito una riorganizzazione funzionale che, in linea generale, ha unificato le precedenti suddivisioni strettamente territoriali, sia di competenze che di risorse, delle varie sedi operative poste in ogni singolo municipio.

Secondo la nuova organizzazione la manutenzione del territorio è divisa in 7 Servizi operativi, di cui tre si occupano delle aree centrali e quattro dei restanti Municipi, secondo il seguente schema:

Servizio I- Area Centrale A Municipio I – Villa Borghese
Servizio II - Area Centrale B Municipio XVII – Monte Mario
Servizio III - Area Centrale C Roseto Comunale – Villa Sciarra
Servizio IV - I Quadrante Municipi II – III – IV - V-Villa Ada – Villa Torlonia
Servizio V - II Quadrante Municipi VI – VII – VIII – IX - X
Servizio VI - III Quadrante Municipi XI – XII - XV –XVI – Villa Pamphili- Castel Fusano
Servizio VII - IV Quadrante Municipi XVIII – XIX – XX

Fonte: Direzione Servizio Giardini – Dicembre 2003.

I *Servizi Operativi Tematici* si occupano di temi specifici relativi alla progettazione, realizzazione e relativa gestione e manutenzione di particolari settori del verde secondo un'articolazione che prevede tre Servizi: il Servizio VIII si occupa delle alberate stradali e della realizzazione di nuove alberature (L. 113/92); il Servizio IX cui compete la manutenzione edilizia e la fornitura e manutenzione degli elementi di arredo urbano e delle attrezzature ludiche; e il Servizio X che svolge la manutenzione degli impianti e dispone di un'officina per eseguire direttamente piccole riparazioni.

Il *Settore Risorse Umane, Attrezzature e Logistica* è composto da quattro Servizi.

Il Servizio XI si occupa di tutte le attività inerenti la gestione amministrativa del personale; il Servizio XII cura gli allestimenti di rappresentanza e le collezioni vegetali presenti nel Semaio di S. Sisto ed inoltre provvede a raccogliere dati sul fabbisogno di fioriture e materiale vivaistico occorrente ai Servizi Territoriali.

Il Servizio XIII si articola in due uffici che si occupano di seguire il parco autovetture, le macchine operatrici e le attrezzature operative. Un terzo ufficio si occupa di provvedere all'organizzazione del personale e dei macchinari in fase di urgenza ed emergenza anche tramite la collaborazione con l'Ufficio Protezione Civile.

Il *Settore Amministrazione, Formazione e Comunicazione* è composto da quattro servizi principali. Il Servizio XV - Affari generali e Attività di supporto si occupa della organizzazione e gestione della maggior parte delle attività e dei servizi amministrativi del Servizio Giardini ed è articolato in nove uffici: Ufficio Servizi Generali, Ufficio Comunicazione, Ufficio Protocollo, Ufficio Catasto del Verde, Ufficio Censimento del Verde, Ufficio Attuazione e Monitoraggio reti idriche, Ufficio

Informatizzazione e Telefonia, Ufficio Cavi stradali e pareri su progetti di competenza della U.O., Ufficio Sinistri e Contenziosi.

Il Servizio XVI ha competenze in materia di programmazione degli interventi e gestione del bilancio; il Servizio XVII si occupa della predisposizione dei capitolati e degli atti di gara per l'affidamento di lavori, le forniture e i servizi.

Il Servizio XVIII è suddiviso nell'ufficio scuola giardinieri che gestisce tutte le attività formazione, aggiornamento ed informazione del personale e nell'ufficio corsi di specializzazione che si occupa della formazione esterna.

In sintesi i tre settori sono articolati in 18 servizi secondo uno schema funzionale in cui i vari servizi sono strettamente legati gli uni agli altri e devono necessariamente collaborare per raggiungere un obiettivo finale.

3.4 Organizzazione del personale

Il personale del Servizio Giardini si divide in tre grosse categorie: personale tecnico specializzato, personale amministrativo e personale operativo (giardinieri ed operai) per un totale di 922 unità.

La figura seguente mostra in maniera schematica la ripartizione dell'organico nei vari settori e relativi Servizi Operativi.

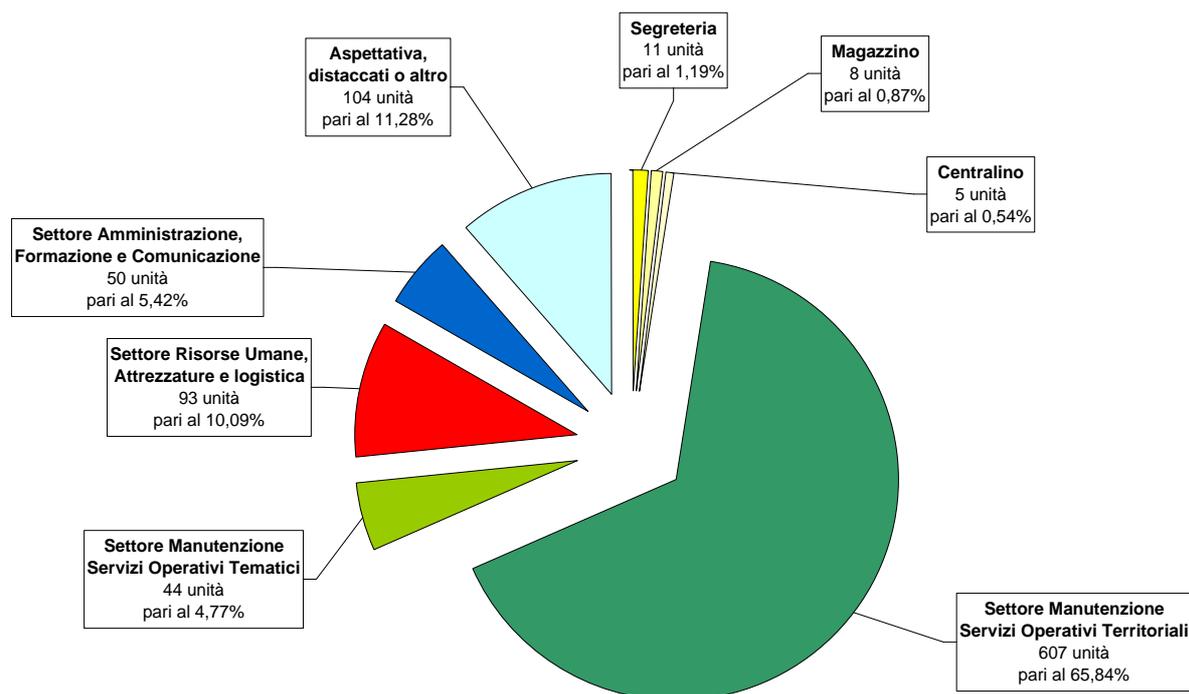


Figura 3 – Distribuzione dell'organico del Servizio Giardini.

Fonte: Settore Personale Servizio Giardini – Giugno 2004.

Il *personale tecnico specializzato* si occupa prevalentemente delle funzioni di coordinamento e controllo nei vari settori ed in particolare risulta responsabile del funzionamento dei Servizi Operativi.

La maggior parte del personale tecnico specializzato è impiegato nel Settore Manutenzione e si occupa della parte di programmazione e controllo dei Servizi Operativi Territoriali e Tematici a cui è demandata la funzione di gestione e manutenzione del verde urbano e relative attrezzature sul territorio comunale.

Il *personale amministrativo* si occupa della gestione amministrativa di tutto il Servizio Giardini, ed ha competenze in materia di forniture, appalti, gestione e formazione del personale e, più in generale, esercita funzione di controllo e gestione dell'intero processo amministrativo.

Il *personale operativo* si compone di addetti con qualifica di giardiniere ed operaio che si occupano delle lavorazioni legate alla manutenzione effettiva del verde pubblico urbano.

Rispetto alle 922 unità di personale in organico solo 818 sono effettivamente operativi, poiché 104 unità risultano attualmente trasferite o distaccate presso altri uffici e strutture comunali.

Gli addetti realmente operativi risultano così suddivisi: il 96% pari a 786 unità si occupa del sistema gestionale del verde ed il restante 4% è destinato ad altre attività non direttamente connesse con la manutenzione del verde.

Gli addetti al sistema gestionale si dividono in 664 unità operative (84,5%) e 122 unità (15,5%) destinate ai servizi di supporto.

Il Servizio Giardini ha subito nel corso degli anni una forte riduzione dell'organico che ha portato ad una progressiva trasformazione delle modalità di gestione che, come si vedrà, sono passati da una gestione in economia prevalentemente basata sull'utilizzo di forza lavoro interna ad una gestione di tipo misto in cui una parte della manutenzione del verde pubblico viene affidata all'esterno.

Tabella 2 – Evoluzione dinamica del personale del Servizio Giardini.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tecnici	39	37	37	29	35	303	272	247
Amministrativi	27	29	28	37	32	36	38	63
Giardinieri e operai	1124	1067	1063	975	955	678	628	612
Totale Personale	1190	1133	1128	1041	1022	1017	938	922

Fonte: Settore personale Servizio Giardini - Dicembre 2003.

Da un confronto dei dati relativi al personale nell'intervallo di tempo considerato (1996-2003) si è infatti passati da un totale di 1190 addetti nel 1996, in cui la componente di giardinieri ed operai era costituita da un 94,5%, alla situazione attuale in cui gli addetti sono 922 con una percentuale di personale operativo (giardinieri ed operai) dell' 84%.

Contemporaneamente a questa riduzione della manodopera si è verificato un aumento del personale tecnico – amministrativo inserito nei settori gestionali del Servizio Giardini. Gli addetti con

qualifica di tecnici specializzati hanno subito un notevole aumento passando da 39 a 247 unità, di cui circa 166 (67,2%) sono inseriti nel Settore Manutenzione e si occupano degli aspetti organizzativi - gestionali dei Servizi Operativi Territoriali e dei Servizi Operativi Tematici.

E' da notare che tra il 2000 ed il 2001 il Servizio Giardini ha subito una riorganizzazione interna basata sulla maggiore specializzazione e riqualificazione delle risorse interne; infatti gli addetti con qualifica di giardinieri/ operai diminuiscono di 277 unità a seguito di un progetto di formazione interna del personale. Il risultato di questo cambiamento è dato dall'aumento proporzionale del numero di tecnici all'interno della struttura organizzativa, che da sole 39 unità arrivano ad un totale di 307 tecnici specializzati, portando ad un forte cambiamento all'interno dei settori operativi e ad una progressiva esternalizzazione dei lavori meno specialistici. Il personale amministrativo in organico nel 1996 era costituito da 27 unità ed ha subito, specialmente negli ultimi anni, un notevole incremento arrivando alle 63 unità del 2003. La figura amministrativa sta assumendo un ruolo molto importante all'interno della struttura organizzativa inserendosi anche nei settori più propriamente tecnico-operativi, proprio a sottolineare il cambiamento delle modalità di gestione del Servizio Giardini. Ulteriori dati forniti a conclusione del presente studio dalla Direzione del Servizio Giardini in seguito a una verifica relativa alla consistenza effettiva della forza lavoro formata dai soli giardinieri (579 nel 2003) evidenzia sempre più questo andamento decrescente del personale addetto alla manutenzione del verde pubblico urbano: infatti dal 2003 ad oggi si è passati da 579 a 533 unità (45 pensionamenti) che risultano così distribuite: 31 distaccati in altri dipartimenti, 11 distaccati al servizio elettorale, 18 spostati ad altre mansioni all'interno del X Dipartimento, 4 in aspettativa, 1 sospensione disciplinare, 96 parzialmente idonei e solo 372 idonei a tutte le mansioni di cui 126 di età superiore ai 50 anni.

3.5 Estensione del verde pubblico e organico del Servizio Giardini

I dati relativi alla dotazione di verde urbano forniti dal Servizio Giardini per il periodo di tempo dal 1993 al 2003 mostrano un graduale incremento della dotazione di spazi verdi pubblici, che passano da una superficie pari a 26.282.315 mq nel 1993, all'estensione attuale di 32.360.555 mq, con un incremento totale di mq. 6.078.240. Si osserva però che la maggior parte delle acquisizioni di questi spazi verdi al patrimonio comunale è concentrata nell'arco degli anni 1995/1997 (con un incremento di 3.237.294 mq, quindi oltre la metà del totale), come risulta ben visibile dalla figura seguente che mostra l'incremento del verde in gestione al Servizio Giardini.



Figura 4 – Incremento del verde pubblico in carico al Servizio Giardini.

Fonte: Direzione Servizio Giardini – Dicembre 2003.

Da una analisi dell'andamento del personale rispetto all'incremento del verde in gestione al Servizio Giardini risulta evidente che i due aspetti si contrappongono: ad un aumento costante della dotazione di verde urbano non corrisponde un parallelo incremento di personale all'interno del Servizio Giardini tale da poter gestire questa risorsa. Infatti tale diminuzione comporta un carico sempre più elevato di superficie per addetto su cui è difficile esercitare il controllo e la manutenzione.

La tabella seguente indica in maniera schematica il rapporto tra la superficie di verde urbano in carico al Servizio Giardini e il personale totale in organico dal 1996 ad oggi.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mq verde pubblico	29.826.336	31.029.869	31.047.169	31.431.739	31.515.019	31.770.613	32.161.266	32.360.555
Personale impiegato	1190	1133	1128	1041	1022	1017	938	922
Mq/addetto	25.064	27.387	27.524	30.194	30.837	31.239	34.287	35.098

Nel 1996 rispetto ad una dotazione di verde di 29.826.363 mq il rapporto superficie per addetto era pari a 25.064 mq/addetto che sale gradualmente nel corso degli anni fino al dato corrente che risulta pari a 35.098 mq/addetto pari ad un aumento di circa il 40% (10.034 mq) di superficie a carico di ogni addetto.

Questa minore disponibilità di personale interno induce quindi a razionalizzare e a rendere più efficienti quello esistente, mirando ad una progressiva trasformazione del Servizio Giardini, da strettamente operativo ad amministrativo-operativo, riorganizzando le risorse esistenti per realizzare un equilibrio ottimale tra la struttura attuale e i processi di esternalizzazione della gestione del verde.

3.6 La spesa corrente

La spesa corrente sostenuta per la gestione del Servizio Giardini nell'anno 2003 è stata pari a €50.618.983,75 e comprende tutte le spese sostenute per il funzionamento della struttura operativa del Servizio Giardini: personale, acquisto di materie prime e beni di consumo, utenze, prestazioni di servizi e manutenzione del verde, oneri finanziari, manutenzione edifici e quant'altro relativo al funzionamento del Servizio così come riportato nella figura seguente.

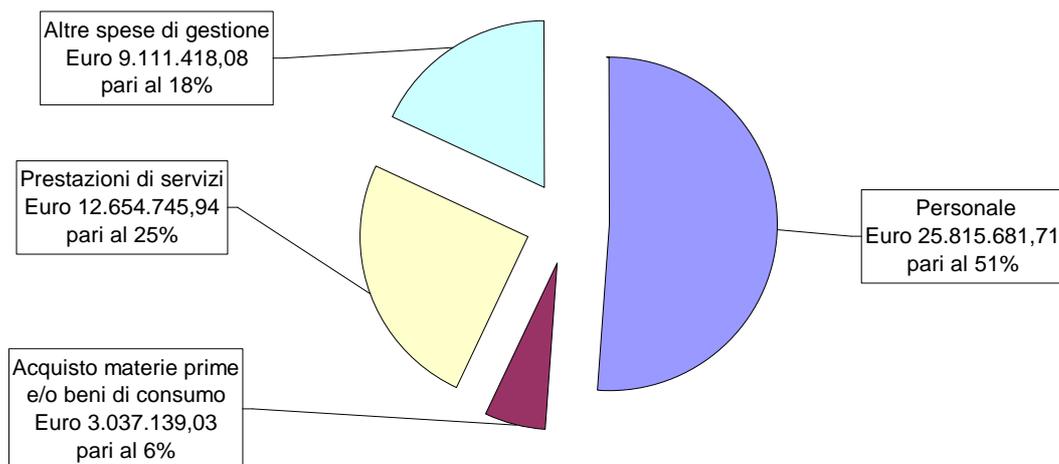


Figura 5 – Servizio Giardini: Ripartizione della spesa corrente per l’anno 2003.

Fonte: Settore Amministrativo Servizio Giardini – Dicembre 2003.

La *spesa per il personale* rappresenta il 51% (pari a € 25.815.681,71) della spesa totale del servizio Giardini.

La *spesa per prestazioni di servizi* è pari al 25% (€ 12.654.745,94) e comprende, tra gli altri, il costo per la manutenzione e i servizi per il verde pubblico, le potature, le utenze, le manutenzione dei beni mobili ed arredi, le progettazioni e le prestazioni professionali varie.

La *spesa per materie prime e beni di consumo* è pari al 6% (€ 3.037.139,03) e comprende le spese per materiale di consumo per ufficio, tecnico – tecnologico, per l’agricoltura e il giardinaggio, prodotti farmaceutici, vestiario ecc.

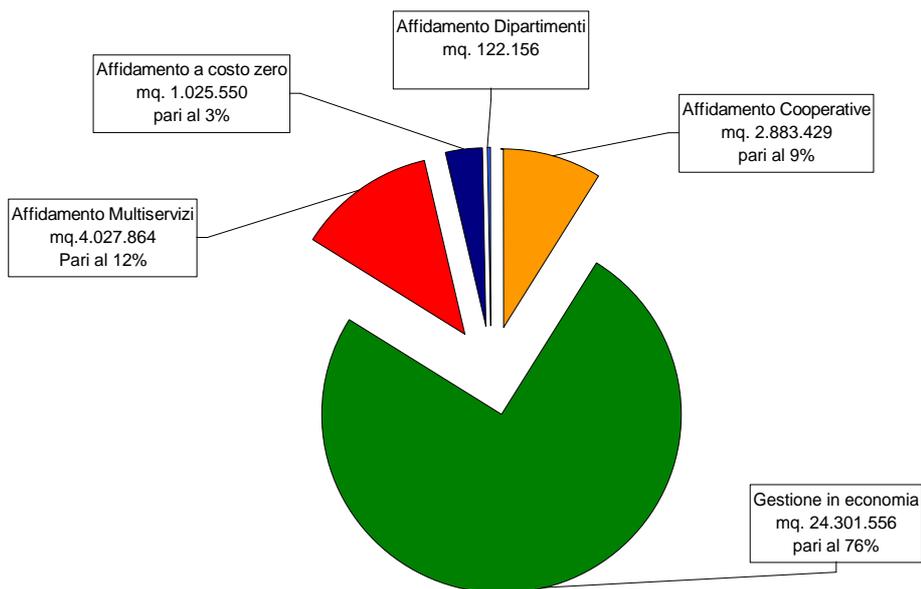
Il restante 18% riguarda le *altre spese di gestione* che risultano comprese nell’importo complessivo della spesa corrente e sono rappresentate da acquisizione di beni immobili, acquisizione di beni mobili, macchinari e attrezzature, interessi e oneri finanziari diversi, imposte e tasse.

Le spese relative alla realizzazione di nuove aree, intese come manutenzione straordinaria, non rientrano in tale ambito ma sono inserite nel Programma Investimenti del Verde Pubblico.

4. Gestione e manutenzione del verde pubblico urbano

4.1 Le differenti modalità di gestione

Il modello di gestione del verde pubblico adottato dall'Amministrazione Comunale è di tipo misto che prevede una gestione in economia affiancata all'esternalizzazione a soggetti esterni.



	Arredo stradale	Aree di sosta	Verde attrezzato	Verde storico	Parchi urbani	Verde speciale	TOTALE GESTIONE
Gestione in economia	852.861	797.091	2.548.851	5.719.790	14.258.663	124.300	24.301.556
Multiservizi	716.114	290.380	1.201.713	72.757	1.746.900	0	4.027.864
Cooperative	356.651	535.291	935.308	572.709	483.470	0	2.883.429
Affidamenti a costo zero	44.598	67.638	848.914	54.000	10.400	0	1.025.550
Altro dipartimenti	1.200	9.100	31.856	0	0	80.000	122.156
TOTALE TIPOLOGIA	1.971.424	1.699.500	5.566.642	6.419.256	16.499.433	204.300	32.360.555

Figura 6 – Le differenti modalità di gestione del verde pubblico nel Comune di Roma (dati in Mq).

Fonte: Direzione Servizio Giardini – Maggio 2004.

Il Servizio Giardini gestisce direttamente il 76% del verde pubblico urbano di sua competenza pari a 24.301.556 mq.

Le aree la cui manutenzione è affidata a ditte o soggetti esterni sono pari al 21% per un totale di 7.033.449 mq, suddiviso tra la Società Roma Multiservizi (12%), le Cooperative sociali (9%) e, in

minima parte, la gestione ad altri Dipartimenti o a Municipi. L'affidamento esterno interessa prevalentemente le operazioni di manutenzione ordinaria delle aree.

Gli affidamenti esterni per operazioni specialistiche (potature di grandi alberi che necessitano di macchinari adeguati, trattamenti fitosanitari, disinfestazioni ecc.) vengono gestiti dal Servizio Giardini attraverso bandi di gara, affidamenti diretti e trattative private.

Le aree affidate mediante concessione – convenzione a soggetti esterni (affidamenti a costo zero) sono ad oggi rappresentate solo da una piccola parte del patrimonio di verde pubblico urbano pari al 3% del totale (1.025.550 mq) ma questo dato è in continua crescita.

Prima di entrare nel dettaglio delle differenti modalità di gestione, occorre specificare che cosa si intende in linea generale per “manutenzione del verde”. La norma UNI 9910 definisce la manutenzione come *“la combinazione di tutte le azioni tecniche e amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere e riportare un' entità in uno stato in cui possa eseguire la funzione richiesta”*.

La definizione di manutenzione del verde, ordinaria e straordinaria, sta quindi lasciando posto ad altri concetti, basati su strategie di pianificazione e di programmazione degli interventi e su principi di certezza di spesa e di risultato, anche di fronte alle richieste dei cittadini che richiedono un tipo di verde sempre più all'altezza delle loro aspettative.

La validità del sistema organizzativo che sovrintende alla manutenzione delle aree a verde di libera fruizione dipende in modo assoluto dalla definizione delle opere da eseguirsi durante il corso dell'anno, dalla quantità e dalla qualità delle stesse, nonché dalla definizione di interventi programmati anche in tempi più lunghi e nella individuazione delle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Nel caso di Roma, come si specificherà meglio nel seguito, le aree a gestione diretta non hanno un programma manutentivo standard ma sono gli operatori che stabiliscono la tipologia e i tempi di intervento sulle singole aree; la manutenzione affidata a soggetti esterni è regolata da contratti di appalto e disciplinari tecnici dove sono indicate le modalità di esecuzione delle singole attività. I capitolati per gestione e manutenzione del verde esaminati elencano gli interventi previsti per una certa tipologia di area senza una effettiva programmazione degli stessi e senza una indicazione di obiettivi di qualità.

Diventa molto importante ai fini del presente studio la parte relativa ai costi e all'analisi dei programmi di manutenzione degli affidamenti esterni e delle concessioni - convenzioni, sia per valutare le modalità di intervento e i meccanismi di controllo del lavoro effettuato da parte del Servizio Giardini, che per la verifica della qualità erogata dal Servizio.

4.2 Il sistema misto romano

4.2.1 Le aree a gestione diretta

Il Servizio Giardini gestisce direttamente con mezzi e personale propri una superficie totale di 24.301.556 mq pari al 76% del verde pubblico urbano di sua competenza suddiviso per tipologie secondo quanto riportato nella figura seguente.

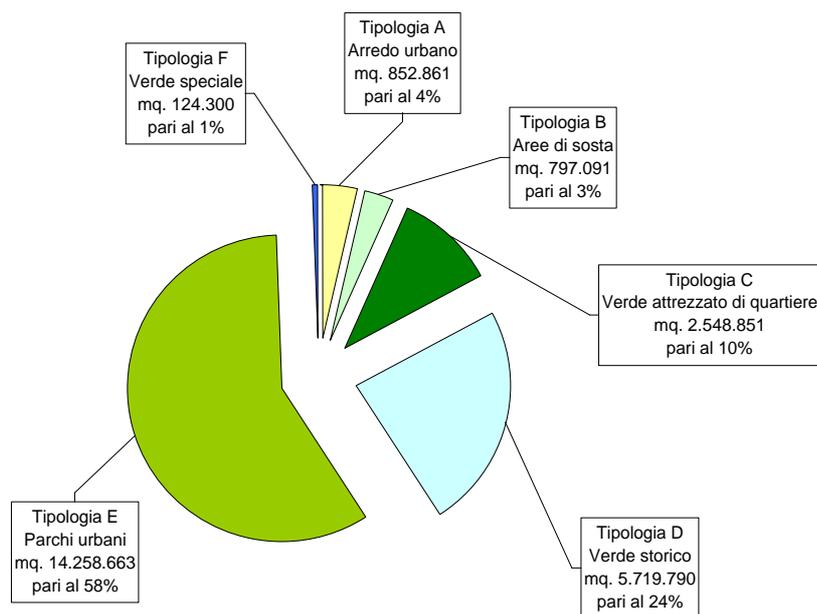


Figura 7 – La tipologia delle aree a gestione diretta del Servizio Giardini.

Fonte: Direzione Servizio Giardini – Giugno 2004.

Di seguito è riportato in maniera schematica un confronto tra la tipologia delle aree a gestione diretta e il totale delle aree in affidamento al Servizio Giardini. Questi dati evidenziano come la manutenzione del Verde storico – archeologico sia per la quasi totalità condotta in economia mediante uso di personale e mezzi propri.

Tipologia delle aree	Mq Totali	Mq Gestione diretta	%
Arredo stradale	1.971.424	852.861	43
Aree di sosta	1.699.500	797.091	47
Verde attrezzato di quartiere	5.566.642	2.548.851	46
Verde storico-archeologico	6.419.256	5.719.790	89
Parchi urbani	16.499.433	14.258.663	86
Verde speciale	204.300	124.300	61

GESTIONE

I Servizi Operativi Territoriali hanno la responsabilità della qualità degli interventi di manutenzione del verde ed operano con personale, mezzi e macchinari propri. I compiti principali del Servizio consistono in tutte le attività manutentive del verde pubblico, nel monitoraggio delle necessità d'intervento riscontrabili sul territorio di loro competenza, nel coordinare gli interventi che devono effettuare le Cooperative sulla base di quanto previsto nel relativo Capitolato speciale d'appalto.

Bisogna ricordare che ai Servizi che operano sul territorio spetta anche il controllo degli interventi nelle aree la cui manutenzione è gestita tramite gli affidamenti a soggetti esterni (Multiservizi, Cooperative e Affidamenti a costo zero).

I Servizi Operativi eseguono, inoltre, altre attività non direttamente collegate alla manutenzione delle superfici che si riferiscono prevalentemente alla potatura delle alberate stradali, controllo stabilità piante e abbattimenti, controllo apertura cavi stradali, rimozione attrezzature ludiche danneggiate, piccole riparazioni di panchine e di arredo.

Il Servizio ha anche il compito di interfaccia diretto con l'utenza, ricevendo e verificando direttamente le segnalazioni e le informazioni da parte di cittadini, vigili urbani, municipi, sullo stato delle aree verdi e su eventuali situazioni di pericolo.

Nella tabella di seguito riportata sono stati analizzati alcuni elementi caratterizzanti i Servizi Operativi Territoriali al fine di valutare per ogni singolo servizio la quantità totale di verde in carico, la superficie relativa alle aree verdi gestite in economia, le aree su cui esercitare il controllo degli interventi effettuati dagli affidamenti esterni e il rapporto tra superficie e numero degli addetti.

Tabella 3 – Gestione in economia : I Servizi Operativi Territoriali.

		Totali	Controllo	In economia	Addetti	Mq./Addetto
						In economia
Servizio I		1.804.118	648.414	1.155.704	95	12.165
	Municipio I	1.027.118	587.814	439.304		
	- Roseto e Villa Sciarra					
	Villa Borghese (mun.II)	777.000	60.600	716.400		
Servizio II						
	Municipio XVII	535.527	16.859	518.668	26	19.949
Servizio III		78.781	0	78.781	22	3.581
	Roseto (mun.I)	16.441	0	16.441		
	Villa Sciarra (mun.I)	62.340	0	62.340		
Servizio IV		5.771.565	1.968.799	3.802.766	115	33.068
	Municipio II	2.640.406	460.425	2.179.981		
	- Villa Borghese					
	Municipio III	234.890	74.781	160.109		
	Municipio IV	631.779	464.806	166.973		
	Municipio V	2.264.490	968.787	1.295.703		
Servizio V		3.999.932	1.246.094	2.753.838	160	17.211
	Municipio VI	567.070	99.184	467.886		
	Municipio VII	1.400.245	350.848	1.049.397		
	Municipio VIII	803.070	314.581	488.489		
	Municipio IX	326.110	198.600	127.510		
	Municipio X	903.437	282.881	620.556		
Servizio VI		17.361.986	3.300.198	14.061.788	117	120.186
	Municipio XI	1.121.397	516.522	604.875		
	Municipio XII	2.446.550	2.259.510	187.040		
	Municipio XV	703.699	373.230	330.469		
	Municipio XVI	2.090.340	150.936	1.939.404		
	Castelfusano	11.000.000	0	11.000.000		
Servizio VII		2.808.646	878.635	1.930.011	72	26.806
	Municipio XVIII	339.137	29.890	309.247		
	Municipio XIX	786.849	562.964	223.885		
	Municipio XX	1.682.660	285.781	1.396.879		
<i>Media rapporto superficie/addetti in economia</i>					607	40.036

Fonte: Direzione Servizio Giardini –Giugno 2004

Da una prima analisi risulta subito evidente che esiste una forte disparità di personale e di superficie relativa ad ogni singolo servizio, non sempre giustificata da diverse tipologie di intervento. Si deve comunque tener presente che il rapporto superficie/addetto può differire di poco, poiché nei S.O.T. sono inserite 96 unità parzialmente idonee o disabili che non si occupano direttamente della manutenzione del verde ma sono adibite a funzioni di supporto.

Il Servizio III ha un valore di 3.581 mq/addetto molto basso rispetto agli altri valori riscontrati: questo valore può venire giustificato dalla tipologia delle aree a carico, si tratta infatti del Roseto comunale, area a intensissima e costante manutenzione, e del patrimonio storico – naturalistico costituito da Villa Sciarra.

Molto più alto, ma sempre inferiore alla media, è il valore di 12.165 mq/addetto riscontrato nel Servizio I che comprende la manutenzione delle aree verdi del Centro storico e di Villa Borghese. Questo aumento di superficie a carico di ogni addetto rispetto al Servizio III non è giustificato da una differente tipologia delle aree in manutenzione poiché si tratta di aree storiche altamente rappresentative della città e ad intensissima fruizione.

I valori relativi agli altri Servizi Operativi Territoriali sono molto più alti poiché, pur avendo tutte le diverse tipologie di aree in manutenzione, è maggiore la presenza di grandi parchi e aree la cui manutenzione richiede una minore frequenza ed operazioni non specialistiche. Questa situazione produce di conseguenza un innalzamento del rapporto superficie/addetto. Il rapporto più alto di superficie in manutenzione si riscontra nel Servizio VI, in cui influisce in maniera determinante la superficie relativa al Parco di Castelfusano, dove tale valore raggiunge i 120.186 mq/addetto.

MANUTENZIONE

Non esiste una programmazione degli interventi di manutenzione specifica per tutte le aree gestite direttamente dal Servizio Giardini. Le conoscenze tecniche, l'esperienza e il controllo del territorio effettuato dai Servizi Operativi Territoriali determinano le operazioni da effettuarsi nelle singole aree a seconda delle specifiche esigenze che emergono quotidianamente nel territorio.

Gli interventi manutentivi vengono definiti come sequenza di attività di cantiere dovute a necessità specifiche, accertate di volta in volta in virtù del bisogno (rasatura dei prati, ripristino di impianti, sostituzione di arredi, pulizia dell'area ecc.) intesi quindi come semplice realizzazione di singoli lavori e non come sequenza di attività programmate. Alcune indicazioni sui tempi e sulle modalità di manutenzione sono state raccolte direttamente presso gli operatori dei S.O.T. nei vari Municipi ma, vista la eterogeneità dei risultati, non è stato possibile determinare un programma standard delle lavorazioni ordinarie che vengono svolte nel corso dell'anno.

La qualità del risultato di tutti gli interventi relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria è basata sulle conoscenze e sulla professionalità degli operatori interni al Servizio, ma non viene dichiarata esplicitamente al cittadino-utente.

Anche se non esiste, ad oggi, un organismo di verifica della regolare esecuzione delle operazioni manutentive svolte dai S.O.T., rientra nei programmi di riorganizzazione del Servizio la nomina per ogni municipio di addetti che avranno il compito di controllare la corretta esecuzione delle lavorazioni previste per ogni singola area, anche al fine di avere un quadro tecnico - operativo interno più motivato e responsabilizzato. Parallelamente verrà istituito un servizio ispettivo generale che controllerà i risultati ottenuti da tutte i S.O.T. direttamente sul campo.

COSTI

Il costo della manutenzione delle aree a gestione diretta è stato valutato prendendo come riferimento le voci di spesa corrente relative alla manutenzione (Titolo I – Intervento 3) e alle forniture (Titolo I – Intervento 2) elaborate dal Settore Amministrativo del Servizio Giardini, pari a €6.328.541,00, e il costo del personale pari a €23.953.234,83¹. Il totale (€30.281.755,83) suddiviso per le aree a gestione diretta (24.301.556 mq) è pari ad un costo di 1,25 €/mq.

LA GESTIONE E MANUTENZIONE DELLE ALBERATURE

E' di competenza del Servizio Giardini anche la cura e la manutenzione delle alberature che rappresentano una tra le opportunità estetiche ed ambientali più rilevanti del verde urbano. Le

¹ Tale costo è la somma di una quota diretta e una indiretta. La parte "diretta" si è calcolata nel seguente modo: € 25.815.681,71 (costo totale del personale) diviso per 818 (totale del personale effettivamente operativo) e moltiplicato per i 664 addetti operativi (ottenendo € 20.955.516,69). La parte "indiretta" prende in considerazione il costo del personale di supporto (pari 122 unità) che viene attribuito a tutte le modalità di gestione in funzione dei metri quadrati (per la gestione diretta è pari a € 2.997.718,14).

alberature presenti nei parchi e nei giardini sono gestite dai Servizi Operativi Territoriali che hanno anche il compito di determinare e programmare le attività di controllo e manutenzione.

Il censimento analitico e qualitativo delle alberature presenti nelle aree verdi realizzato di recente fornisce ai S.O.T uno strumento di controllo e programmazione nel tempo per gli interventi relativi a ciascuna area. Tali informazioni sono indispensabili anche per poter conoscere i costi da sostenere per la manutenzione delle alberature.

La gestione delle alberature costituisce un fattore problematico all'interno della gestione complessiva dello spazio cittadino per motivi legati, ad esempio, all'eventuale caduta di rami, malattie e attacchi di insetti e, soprattutto, per gli elevati costi di manutenzione (potature e valutazioni di stabilità) che incidono in maniera rilevante sulla gestione totale del verde urbano.

Nel 2003 sono stati potati in economia 7.913 alberi e ne sono stati abbattuti 246.

Il Servizio Giardini oltre che ad interventi eseguiti in economia, ossia eseguiti direttamente, ricorre ad affidamenti esterni per la potatura/abbattimenti di alberi ed alberate stradali che rientrano nella voce di spesa corrente relativa alle manutenzioni e servizi per il verde (0 MSV) per un totale di spesa nel 2003 pari a €1.029.320,00 che equivale ad un costo medio ad albero potato/abbattuto di € 126,00.

LA GESTIONE E MANUTENZIONE DELLE AREE LUDICHE

L'istituzione dell'ufficio aree ludiche è stato il primo esempio in Italia di servizio organizzato per la progettazione, il controllo della sicurezza e la manutenzione delle aree gioco.

I compiti principali sono: progettazione e realizzazione aree ludiche, verifica delle segnalazioni dei cittadini, messa in sicurezza dell'area in caso di pericolo, riparazione degli elementi danneggiati o rimozione e successiva sostituzione del gioco stesso nel caso non sia possibile ripararlo. Tale ufficio ha anche il compito di ricevere direttamente segnalazioni e informazioni da parte di cittadini, vigili urbani, municipi, sullo stato delle aree gioco e su situazioni di pericolo dovute alla rottura del gioco e ad episodi di vandalismo.

In fase di progettazione e prima realizzazione la messa in sicurezza dei giochi è prevista dalle norme europee che vengono richieste in tutti i capitolati di appalto. Il problema principale non deriva quindi da un particolare attenzione in fase di acquisto ma alla manutenzione in sicurezza dell'attrezzatura ludica. Infatti molto spesso un uso improprio o atti vandalici, che sono per circa 80% la principale causa di degrado funzionale dei giochi, fanno sì che il gioco perda le condizioni di sicurezza per il quale è stato progettato.

Le segnalazioni che arrivano all'Ufficio Aree Ludiche riguardano per la quasi totalità la richiesta di riparazione o sostituzione giochi.

Non esistono tempi di risposta standard entro il quale l'utente può ricevere direttamente una risposta. Se viene segnalata una situazione di pericolo il Servizio effettua un sopralluogo il giorno successivo alla segnalazione e provvede immediatamente a recintare l'area e indicare la situazione di pericolo fino al ripristino della situazione di sicurezza.

Il ripristino delle condizioni di funzionalità e sicurezza avviene di media entro un mese dalla segnalazione, questo tempo può variare a seconda delle disponibilità dei pezzi di ricambio e dei fondi a disposizione per effettuare i relativi acquisti. In un anno circa l'80% delle aree gioco oggetto di segnalazioni vengono ripristinate.

In molti casi è necessario rimuovere il gioco perché non c'è più la possibilità di avere pezzi di ricambio e quindi è necessario aspettare una nuova gara per l'acquisto di giochi per poterlo sostituire, questa procedura può richiedere tempi molto lunghi (1-2 anni).

Il Servizio aree ludiche per ovviare al problema della manutenzione in sicurezza ha introdotto uno strumento all'interno dei capitolati di appalto per l'acquisto di attrezzature ludiche. Infatti mentre fino a poco tempo fa le gare venivano aggiudicate con il "massimo ribasso" adesso il criterio per l'aggiudicazione è il "massimo punteggio"; la manutenzione gratuita del gioco è uno degli elementi che determina un maggior punteggio. Le ditte produttrici oggi sono arrivate ad offrire fino a 24-30 mesi di manutenzione gratuita per aggiudicarsi la gara, in questo modo scendono i costi per la manutenzione da parte dell'Amministrazione Comunale almeno nei primi anni dopo l'investimento, e si è tutelati dal Capitolato di gara ad avere il ripristino del gioco entro 30 giorni dalla segnalazione. Purtroppo il criterio del "massimo punteggio" non è seguito da tutti i soggetti che hanno l'autonomia di realizzare zone ludiche in aree verdi infatti sia i Municipi che il XIX Dipartimento- Periferie utilizzano ancora il criterio del massimo ribasso che non garantisce la qualità e la manutenzione del prodotto. Queste aree, una volta realizzate, vengono date in gestione al Servizio Giardini – Ufficio Aree Ludiche che si trova ad avere un'area che necessita di continua manutenzione con conseguente aggravio dei costi.

4.2.2 Le aree in affidamento alla Multiservizi

La Multiservizi si occupa della manutenzione ordinaria di 4.027.864 mq del verde pubblico urbano, pari al 12% delle aree di competenza del Servizio Giardini.

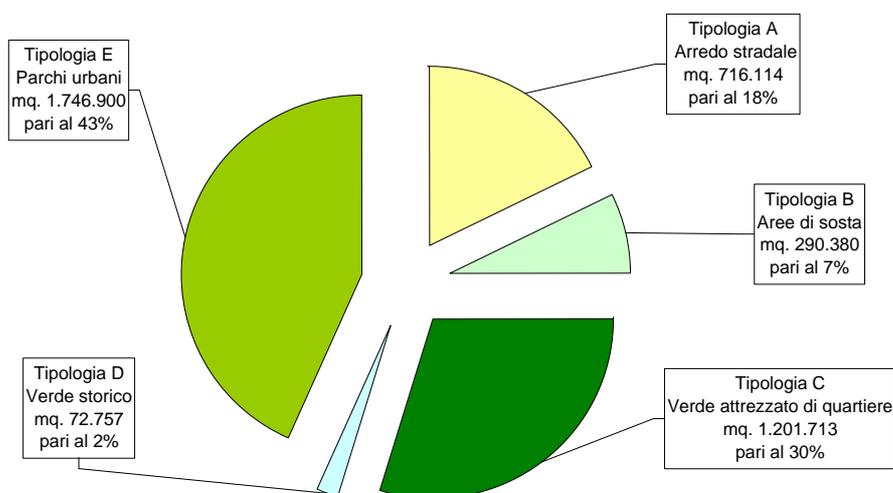


Figura 8 – La tipologia delle aree in affidamento alla Multiservizi.

Fonte: Direzione Servizio Giardini –Giugno 2004.

Di seguito è riportato in maniera schematica un confronto tra la tipologia delle aree in affidamento alla Multiservizi e il totale delle aree di competenza del Servizio Giardini.

La Multiservizi non si occupa di aree classificate come Verde speciale e molto basso è anche il valore relativo alla manutenzione del Verde storico. Il valore più alto di superficie di intervento rispetto alla tipologia è quello relativo all'arredo stradale e al verde di quartiere.

Tipologia delle aree	Mq Totali	Mq Multiservizi	%
Arredo stradale	1.971.424	716.114	36
Aree di sosta	1.699.500	290.380	17
Verde attrezzato di quartiere	5.566.642	1.201.713	22
Verde storico-archeologico	6.419.256	72.757	1
Parchi urbani	16.499.433	1.746.900	11
Verde speciale	204.300	0	0

GESTIONE

Nel dicembre 1999 è stato siglato il Contratto di servizio con il Comune di Roma per il periodo 2000-2004 che disciplina la gestione dei servizi di pulizia di spazi interni ed esterni di scuole, aree urbane e balneari del litorale romano. In aggiunta ai servizi disciplinati dal Contratto di servizio nel corso degli anni sono stati affidati dal Comune di Roma alla Multiservizi altri incarichi tra i quali - nel 2001 - l'attività di manutenzione ordinaria per la durata di cinque anni da eseguirsi presso alcune aree di verde urbano specificatamente individuate. Le aree date in gestione alla Multiservizi hanno un'estensione totale per ciascun municipio che varia da 100.000 ai 200.000 mq ad eccezione del Municipio XII in cui le aree date in affidamento sono 1.813.000 mq pari a circa la metà del verde totale oggetto dell'incarico. La Multiservizi non si occupa della pulizia del verde pubblico urbano nei Municipi I, III, VI e IX.

MANUTENZIONE

Le modalità di erogazione del servizio svolto dalla società Multiservizi sono regolate da un disciplinare tecnico che indica gli interventi e le relative prescrizioni comprese nell'affidamento. La manutenzione comprende tutte le componenti ambientali e di fruizione presenti nell'area verde e più in dettaglio riguarda i prati, i percorsi pedonali, le aree di sosta, le zone di gioco, gli elementi di arredo secondo quanto schematizzato nella tabella di seguito riportata.

Tipologia Interventi	Tempi e modalità	Indicatori di qualità prefissata dal Servizio Giardini
Interventi di pulizia e svuotamento dei cestini	3 volte alla settimana	no
Disinfezione aree cani	2 volte al mese	no
Diserbo	no	assenza di vegetazione spontanea
Manutenzione prati	altezza < 8cm	sempre altezza < 8cm
Potatura siepi	4 volte l'anno	mantenimento forma originaria
Potatura cespugli	Dopo la fioritura	mantenimento forma originaria
Alberature (III ^forza) controllo e piccole potature	su indicazione dei S.O.T.	no
Aiuole nuove fioriture	3 volte l'anno	costante pulizia dalle erbe infestanti
Impianto di irrigazione funzionamento e riparazione	controllo costante	sempre funzionante
Panchine e cestini riparazioni	controllo costante	mantenimento
Panchine e cestini verniciatura	1 volta l'anno	no

Fonte: *Disciplinare Tecnico Roma Multiservizi S.p.A. – Ottobre 2000.*

Al di fuori delle singole prescrizioni il Disciplinare sottolinea che l'esecutore dei lavori dovrà garantire una costante pulizia e il perfetto stato delle aree assegnate senza però indicare lo standard di riferimento e, di conseguenza, è difficile operare una funzione di controllo della qualità erogata dalla società affidataria. Inoltre i Servizi Territoriali, a cui è demandata la funzione di controllo degli interventi, non riescono a verificare la corretta esecuzione degli stessi prevalentemente a causa della mancanza di correlazione funzionale diretta tra i due organismi.

Attualmente la funzione di controllo è stata potenziata, infatti su richiesta del Servizio Giardini, la Multiservizi deve inviare i piani manutentivi ai responsabili dei S.O.T. che una volta verificata la congruità con le necessità del territorio possono apportare i necessari aggiustamenti. Solo in questo modo per ogni area affidata si conosce in anticipo il tipo di operazione e in quale giorno viene svolta, in modo tale da poter effettuare un controllo sulla qualità degli interventi effettuati.

COSTI

La Multiservizi si occupa della manutenzione ordinaria di 4.027.864 mq del verde pubblico urbano a fronte di un corrispettivo di €5.290.789,00 che, unitamente ai costi indiretti pari a €496.857,11, corrisponde ad un costo di 1,44 €/mq/ anno².

Il personale impiegato prevede un numero di addetti a tempo pieno pari a 140 unità ad esclusione del personale di coordinamento, il rapporto tra superficie in manutenzione e personale impiegato è di 28.769 mq/addetto.

Ogni qualvolta che, nel corso dell'espletamento della manutenzione ordinaria, il Servizio Giardini ravvisasse la necessità di effettuare alcune prestazioni straordinarie non previste dal Disciplinare Tecnico queste saranno economicamente regolate sulla base del Prezzario del Servizio Giardini.

4.2.3 Le aree in affidamento alle Cooperative

Le Cooperative hanno in appalto gli interventi di manutenzione ordinaria di 2.883.429 mq di verde pubblico, pari al 9% delle aree di competenza del Servizio Giardini.

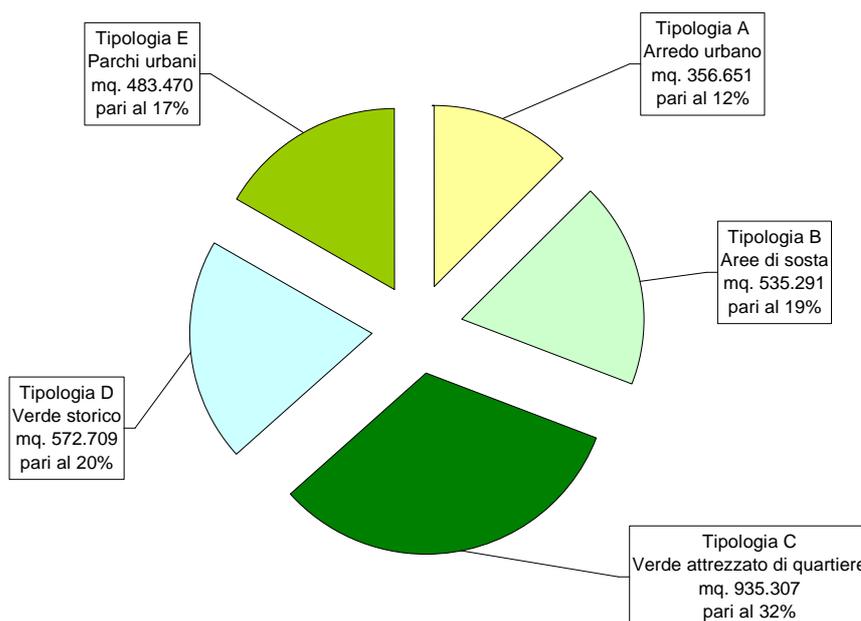


Figura 8 – La tipologia delle aree in affidamento alle Cooperative.

Fonte: Direzione Servizio Giardini –Giugno 2004.

² Il costo al metro quadro prende in considerazione due componenti. La prima riguarda il costo diretto pari a €5.290.789,00. La seconda riguarda il costo indiretto ovvero il costo del personale di supporto del Servizio Giardini (pari 122 unità) che viene attribuito a tutte le modalità di gestione in funzione dei metri quadrati (per questa modalità di gestione è pari a € 496.857,11).

Di seguito è riportato in maniera schematica un confronto tra la tipologia delle aree in affidamento alle Cooperative e il totale delle aree di competenza del Servizio Giardini.

Tipologia delle aree	Mq Totali	Mq Cooperative	%
Arredo stradale	1.971.424	356.651	18
Aree di sosta	1.699.500	535.291	31
Verde attrezzato di quartiere	5.566.642	935.308	17
Verde storico-archeologico	6.419.256	572.709	9
Parchi urbani	16.499.433	483.470	3
Verde speciale	204.300	0	0

Bisogna precisare che l'attività manutentiva svolta dalle Cooperative non è completa ma limitata a lavorazioni elementari e ripetitive come ad esempio la pulizia e lo sfalcio di aree di grande estensione o interventi straordinari dovuti a particolari eventi (meteorologici, manifestazioni ecc.). Nelle stesse aree le lavorazioni specialistiche vengono effettuate direttamente dagli addetti del Servizio Giardini.

Le Cooperative si occupano prevalentemente della manutenzione delle aree di sosta e del verde attrezzato di quartiere, mentre sono molto bassi i valori relativi alla tipologia di intervento relativa al verde storico archeologico e ai parchi urbani.

GESTIONE

Un'analisi delle voci di spesa corrente ha messo in evidenza le modalità di affidamento degli interventi di manutenzione alle cooperative che avvengono prevalentemente mediante trattativa privata, affidamenti diretti e, solo in un caso, è stata esperita una gara d'appalto.

La gara d'appalto ha per oggetto gli interventi di manutenzione ordinaria per un periodo di 27 mesi, da eseguirsi presso le aree a verde pubblico suddivise in 10 lotti omogenei comprendenti parte di tutti i Municipi. Le Cooperative hanno in carico massimo due lotti al fine di consentire e garantire l'espletamento dei lavori contemporaneamente anche in zone diverse.

Secondo quanto previsto dal Capitolato speciale d'appalto i lavori di manutenzione ordinaria vengono eseguiti sulla base di indicazioni di volta in volta stabilite dal Servizio Giardini e secondo le esigenze riscontrate dai Servizi Territoriali. Questi interventi vengono compensati trimestralmente sulla base delle lavorazioni richieste ed effettivamente eseguite.

Anche nel caso di affidamento diretto o trattativa privata le cooperative vengono compensate per le lavorazioni eseguite sulla base di quanto indicato dai Servizi Operativi Territoriali e fino al raggiungimento della cifra prevista per gli interventi.

MANUTENZIONE

La manutenzione comprende tutte le componenti ambientali e di fruizione presenti nell'area verde e più in dettaglio riguarda i prati, i percorsi pedonali, le aree di sosta, le zone di gioco, gli elementi di arredo secondo le modalità previste dal Capitolato speciale d'appalto.

Tipologia interventi	Tempi e modalità	Indicatori di qualità prefissata dal Servizio Giardini
Interventi di pulizia e svuotamento dei cestini	su indicazione dei S.O.T.	no
Disinfezione aree cani	trattamento periodico	no
Diserbo	no	no
Manutenzione prati	altezza 10/15 cm	sempre altezza 10/15 cm
Potatura siepi	> 4 interventi l'anno	mantenimento forma originaria
Potatura cespugli	no	mantenimento forma originaria
Aiuole nuove fioriture	su indicazione dei S.O.T.	15/25 piante a mq
Panchine verniciatura e riparazioni	su indicazione dei S.O.T.	no
Cestini verniciatura e riparazioni	su indicazione dei S.O.T.	no

Fonte: Capitolato Speciale d'Appalto Cooperative - Settembre 2002.

Le Cooperative effettuano gli interventi di manutenzione ordinaria non in base ad un programmazione specifica che determina nel tempo la qualità del servizio erogato, ma sulla base delle immediate necessità su indicazione dei responsabili dei Servizi Territoriali che determinano di volta in volta le priorità e le aree su cui intervenire.

COSTI

La spesa corrente relativa agli affidamenti diretti e a trattativa privata degli interventi di manutenzione delle aree verdi rientrano nella voce di intervento riguardante le prestazioni di servizi e risultano inserite nell'articolo relativo alla manutenzione e servizi per il verde (OMSV) e manutenzioni varie (OOST). Le spese relative agli affidamenti alle cooperative, ad esclusione della fornitura dell'ammendante e delle piante, ripartite e suddivise per Servizio Operativo Territoriale di competenza sono riportate nella tabella seguente:

Cooperativa	Mq Giu-2004	OMSV	OOST	Tot.affidamenti
Municipio I	575.241			
Coop. 29 Giugno			195.960,00	A - Lotto I
Coop. 29 Giugno			168.000,00	B - Lotto I
Coop. 29 Giugno	Nov - Dic	69.840,00		D
L'Agrioglio	Nov - Dic	28.320,00		E - Lotto II
L'esempio - Casa Comune	Nov - Dic	40.800,00		E - Lotto I
Solaris			195.960,00	A - Lotto II
Progetto natura Parco di Vejo	Nov - Dic	28.320,00		E - Lotto IV
L'Apostrofo	Nov - Dic	28.320,00		E - Lotto III
Municipio II (solo Villa Borghese)	60.600			
Coop. 29 Giugno Giardini Segreti			195.960,00	C
Solaris - Galoppatoio			Municipio I	A - Lotto II
TOTALE Servizio Operativo Territoriale I	635.841			987.480,00

Cooperativa	Mq Giu-2004	OMSV	OOST	Tot.affidamenti
Municipio XVII	0			
L'Esempio - Revoca Appalto			Municipio XVIII	A - Lotto IX
TOTALE Servizio Operativo Territoriale II				
TOTALE Servizio Operativo Territoriale III				
Roseto e Villa Sciarra - Gestione diretta	0			
Municipio II	97.275			
Casa Comune			195.960,00	A - Lotto III
Progetto natura Parco di Vejo			36.000,00	B - Lotto V
Municipio III	64.351			
Casa Comune			Municipio II	A - Lotto III
Municipio IV	189.756			
Chebesà -Parsec Flora			195.960,00	A - Lotto IV
Municipio V	244.142			
Chebesà -Parsec Flora			Municipio IV	A - Lotto IV
TOTALE Servizio Operativo Territoriale IV	595.524			391.920,00
Municipio VI	64.360			
Villa Maraini		24.000,00		F - Lotto I
<i>Impegno per la promozione</i>				
Solco			195.960,00	A - lotto V
Municipio VII	65.528			
Villa Maraini Parco Madre Teresa Di Calcutta	40.000		57.600,00	C
Solco			Municipio VI	A - lotto V
Municipio VIII	31.063			
<i>Impegno per la promozione</i>			195.960,00	A - Lotto VI
Natura Viva Centro S. Antonio	2.375		8.046,00	C
Natura Viva		4.800,00		F - Lotto II
Municipio IX	104.700			
<i>Impegno per la promozione</i>			Municipio VIII	A - Lotto VI
Soviet Villa Lais	28.000	29.931,32	14.400,00	D - C
Coop.Edera Villa Lazzaroni	54.000	43.198,32		Affidamento
Municipio X	53.331			
<i>Impegno per la promozione (arbitrario)</i>			60.000,00	B - Lotto VII
TOTALE Servizio Operativo Territoriale V	318.982			633.895,64
Municipio XI	124.760			
L'Agrioglio			195.960,00	A - Lotto VII
Coop. 29 Giugno			Municipio XII	B - Lotto II
Municipio XII	394.770			
Coop. 29 Giugno aree verdi ex ente EUR	104.700		36.000,00	C
Coop. 29 Giugno			168.000,00	B - Lotto II
L'Agrioglio			Municipio XI	A - Lotto VII
Laurcoop		24.000,00		Affidamento
Municipio XV	164.730			
Coin			195.960,00	A - Lotto VIII
Municipio XVI	98.736			
Il Grande Carro		4.800,00		F - Lotto IV
Coin			Municipio XV	A - Lotto VIII
TOTALE Servizio Operativo Territoriale VI	782.996			624.720,00

Cooperativa	Mq Giu-2004	OMSV	OOST	Tot.affidamenti
Municipio XVIII	14.226			
L'Esempio	Riduz.spesa		84.665,92	A - Lotto IX
L'Esempio	Integrazione		111.304,08	B - lotto IX
Municipio XIX	450.735			
Prog.Nat.Parco di Vejo			195.960,00	A - Lotto X
Municipio XX	85.125			
Prog.Nat.Parco di Vejo			Municipio XIX	A - Lotto X
TOTALE Servizio Operativo Territoriale VII	550.086			391.930,00
TOTALE GENERALE				
	2.883.429			3.029.945,64

LEGENDA

Manutenzioni Varie

A - 00ST Appalto Cooperative 10 Lotti

C - 00ST Affidamento Diretto

Manutenzioni e Servizi per il verde

D - 0MSV Affidamento diretto

E - 0MSV Trattativa privata 4 lotti

F - 0MSV Trattativa privata 4 lotti

Fonte: Ragioneria Generale del Comune di Roma dati 2003.

Come risulta dalla tabella allegata, la gara d'appalto relativa all'affidamento degli interventi di manutenzione prevede un importo annuo totale pari a €195.960,00 per lotto d'intervento. Questo importo viene erogato trimestralmente sulla base delle lavorazioni eseguite per un totale di spesa previsto per i 10 lotti di € 1.959.600,00.

I lavori eseguiti vengono compensati applicando i prezzi indicati nell'elenco prezzi allegato al capitolato speciale d'appalto (art. 10) e fino al raggiungimento dell'importo massimo previsto per ogni singolo lotto. I pagamenti avvengono mediante la corresponsione di un corrispettivo trimestrale per i servizi effettivamente eseguiti e riportati sullo Stato Avanzamento Lavori.

Rispetto alla spesa prevista dalle Determinazioni Dirigenziali di affidamento del servizio di manutenzione i dati forniti dal Settore Amministrativo del Servizio Giardini indicano un incremento di costi dovuto a lavorazioni aggiuntive non previste dagli affidamenti. Il costo totale è quindi di €3.214.336,00 a cui vanno aggiunti ai costi indiretti, pari a €355.685,35, che corrispondono ad un costo medio annuo di 1,24 €/mq³.

³ Il costo al metro quadro prende in considerazione due componenti. La prima riguarda il costo diretto pari a €3.214.336,00. La seconda riguarda il costo indiretto ovvero il costo del personale di supporto del Servizio Giardini (pari 122 unità) che viene attribuito a tutte le modalità di gestione in funzione dei metri quadrati (per questa modalità di gestione è pari a € 355.685,35).

4.2.4 Le aree in affidamento a costo zero

Le aree affidate mediante concessione – convenzione a soggetti esterni sono ad oggi rappresentate solo da una piccola parte del patrimonio di verde pubblico urbano pari al 5% del totale (1.025.550 mq).

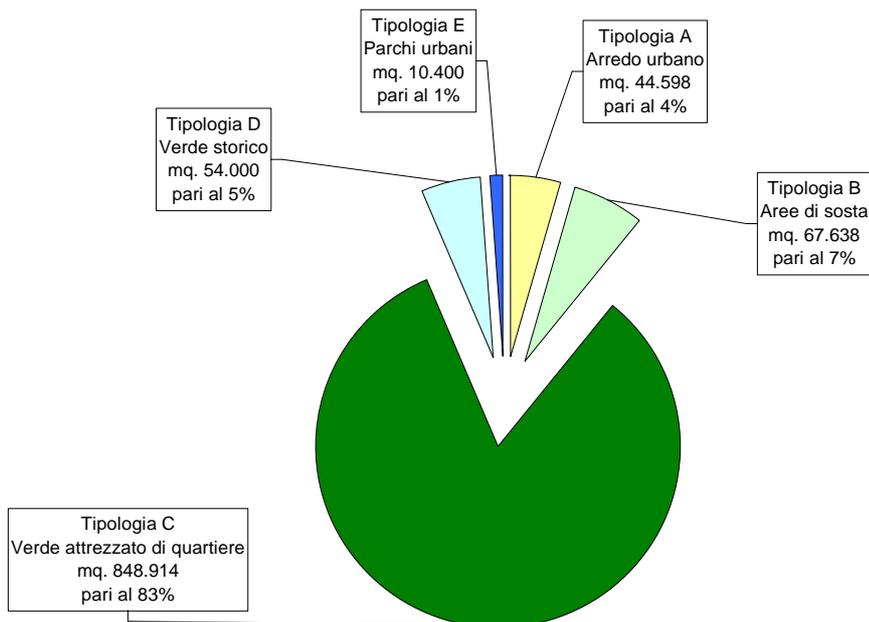


Figura 8 – La tipologia delle aree in affidamento a costo zero.

Fonte: Direzione Servizio Giardini –Giugno 2004.

Di seguito è riportato in maniera schematica un confronto tra la tipologia delle aree in affidamento a costo zero e il totale delle aree di competenza del Servizio Giardini.

Tipologia delle aree	Mq Totali	Mq Costo zero	%
Arredo stradale	1.971.424	44.598	2
Aree di sosta	1.699.500	67.638	4
Verde attrezzato di quartiere	5.566.642	848.914	15
Verde storico-archeologico	6.419.256	54.000	1
Parchi urbani	16.499.433	10.400	0
Verde speciale	204.300	0	0

Poiché il Servizio Giardini non ha le risorse finanziarie necessarie a riqualificare e assicurare una manutenzione costante di tutte le aree verdi di proprietà comunale in una situazione in cui il numero di dette aree è in progressivo aumento, viene adottata la procedura di concessione d'uso da parte di soggetti privati per l'utilizzazione a verde e servizi di dette aree.

Con questa procedura si permette la riqualificazione delle aree di proprietà comunale in complessi complementari ad una più moderna fruizione del verde con attrezzature e servizi che vengono

acquisiti al Patrimonio Comunale che, in cambio, affiderà la gestione degli stessi al concessionario privato che ha investito in tale operazione. La durata della concessione è legata all'investimento effettuato, al costo degli oneri di manutenzione e al piano di ammortamento presentato dal gestore.

In tal modo il Servizio Giardini può presentare un'offerta di spazi verdi qualificati al cittadino-utente, a costo zero per l'Amministrazione Comunale.

Gli affidamenti a costo zero sono rappresentati da: Punti Verde Qualità (545.300 mq), Punti Verde Infanzia (51.104 mq), Chioschi (54.300 mq), Associazioni di quartiere-Amministrazioni Condominiali (229.550 mq), dal Programma Urbano Parcheggi (125.024 mq) e da altri soggetti indipendenti (20.272 mq.).

Ai fini della valutazione dei diversi tipi di gestione caratterizzanti il sistema misto di Roma è stata effettuata un'analisi sulle modalità di manutenzione, gestione e costi dei Punti Verde Qualità in quanto rappresentano il 53,2% del totale degli affidamenti a costo zero.

PUNTI VERDI QUALITÀ

GESTIONE

La necessità di poter rendere fruibili aree di proprietà comunale destinate a servizi ed attrezzature di uso pubblico, il cui stato di manutenzione era totalmente insufficiente e le risorse comunali non permettevano la loro riqualificazione, ha indotto il Dipartimento X ad indire un Bando Pubblico (Deliberazione G.C. 169/95) denominato "Punti Verdi Qualità" per l'affidamento in concessione e la gestione delle aree mediante la realizzazione di spazi attrezzati qualificati.

Il Bando aveva per oggetto la "*presentazione di progetti-proposte per la sistemazione e gestione del verde pubblico attrezzato su aree di proprietà comunale da parte di soggetti privati disposti a finanziarne il recupero, con possibilità di gestione privata di un complesso articolato di servizi e attrezzature a carattere ricreativo, culturale, commerciale e di servizio*". Le attrezzature e i servizi, che sarebbero stati acquisiti al patrimonio del Comune, erano classificati in due categorie: servizi ed attrezzature obbligatorie (ludoteca, parco giochi, punto ristoro, spazi per servizi culturali, stazione ecologica, servizi igienici) e servizi ed attrezzature compatibili (recinzione dell'area, ristorazione, laboratori artigiani, impianti sportivi all'aperto e al coperto, attrezzature commerciali con rivendita di prodotti per lo sport, la salute, l'alimentazione, spazi all'aperto per spettacoli); vi è quindi una presenza di attrezzature gratuite ed una parte a pagamento. La parte dominante in tutti gli interventi è sempre e comunque il verde fruibile: parco campagna, parco intermedio e parco attrezzato che non potrà, in nessun caso, essere inferiore al 50% dell'intera superficie dell'area, le superfici coperte non possono essere superiori ai 2.000 mq per le aree più piccole e ai 3.000 mq per quelle più grandi. La superficie delle aree poste in concessione varia da un minimo di 15.000 mq ad un massimo di 450.000 mq.

Purtroppo l'iter delle procedure di approvazione per la stipula delle concessioni-convenzioni tra privati e pubblica amministrazione è stato molto lungo e difficoltoso creando non pochi ostacoli alla realizzazione di questo progetto. Infatti su 63 progetti selezionati sono stati ad oggi realizzati solo sei Punti Verdi Qualità, per un totale di 545.300 mq ed altri 569.500 mq totali sono in corso di realizzazione.

MANUTENZIONE

Gli obiettivi, i risultati e la qualità degli interventi di riqualificazione e manutenzione costituiscono i punti più importanti degli affidamenti a costo zero per l'Amministrazione Comunale.

Il programma di manutenzione distingue tra le opere di manutenzione ordinaria e quelle di manutenzione straordinaria. Le prime si svolgono sotto forma di lavoro predeterminato con cadenze programmate e cicliche, mentre le opere di manutenzione straordinaria rivestono carattere di

saluarietà ed urgenza e vengono effettuate per garantire la buona qualità del verde ed il buon funzionamento delle attrezzature del parco. Ogni Punto Verde Qualità ha un proprio programma di manutenzione redatto sulla base del Disciplinare delle manutenzioni previsto dal bando, che individua la tipologia di intervento, i tempi, le modalità e la qualità richiesta dal Servizio Giardini, secondo lo schema di seguito riportato.

Tipologia interventi	Tempi di intervento	Indicatori di qualità prefissata dal Servizio Giardini
Interventi di pulizia e svuotamento dei cestini	giornaliero	sempre pulito
Trattamento aree cani	settimanale e semestrale	sempre pulito
Diserbo	giornaliero	sempre pulito
Manutenzione prati	settimanale	sempre altezza 3/5 cm
Potatura siepi	4 volte l'anno	sempre come previste dal progetto
Potatura cespugli	4 volte l'anno	sempre come previste dal progetto
Aiuole nuove fioriture	secondo necessità	sempre come previste dal progetto
Alberature (III ^forza) controllo e piccole potature	controllo costante	sempre come previste dal progetto
Impianto di irrigazione funzionamento e riparazione	attivazione giornaliera controllo settimanale	sempre funzionante
Panchine verniciatura e riparazioni	secondo necessità	sempre come previste dal progetto
Cestini verniciatura e riparazioni	secondo necessità	sempre come previste dal progetto

Fonte: Disciplinare delle Manutenzioni P.V.Q.

COSTI

Dall'esame del programma e degli oneri di manutenzione relativi ad alcuni dei Punti Verdi Qualità realizzati si è potuto valutare il costo al metro quadro per la manutenzione. Per poter fare un confronto con le tipologie di gestione precedenti (in economia, Multiservizi e Cooperative) si è scorporato dal costo totale degli oneri di manutenzione annuale quello relativo alle attrezzature, agli impianti vari (ad esclusione di quello di irrigazione) ed alle alberature di I^ e II^ forza, la cui lavorazione è esclusa negli altri affidamenti.

Sono stati presi in esame come casi di studio, i Punti Verde Qualità di Torrino Nord e di Nomentano Nord S. Basilio.

Il P.V.Q. Torrino Nord, situato nel XII Municipio é classificato come "Verde attrezzato di quartiere". La superficie in manutenzione è di mq 22.000, la spesa relativa agli interventi di pulizia, cura del verde e delle attrezzature riportati nel Disciplinare è di € 125.387,00 pari a 5,70 €/mq/anno.

Il P.V.Q. Nomentano Nord S. Basilio è situato nel V Municipio e, come l'altro, é classificato come "Verde attrezzato di quartiere". La superficie in manutenzione è di mq 55.206, la spesa relativa agli interventi di pulizia, cura del verde e delle attrezzature riportati nel Disciplinare è di € 174.695,00 pari a 3,20 €/mq/anno.

Questi dati si discostano notevolmente dai costi sostenuti dal Servizio Giardini per la manutenzione diretta e per gli affidamenti esterni. Da un confronto tra le lavorazioni previste nelle diverse

modalità di gestione si è constatato che a fronte del costo più elevato sostenuto dai privati, corrisponde una maggiore frequenza degli interventi di pulizia e quindi una migliore qualità degli spazi verdi. Inoltre gli imprenditori privati hanno un interesse a mantenere gli spazi verdi e le attrezzature in condizioni di ottima fruibilità perché in tal modo vengono valorizzate anche le attrezzature private che rappresentano il rientro dal punto di vista economico dell'investimento.

5. Il verde pubblico in altre realtà italiane

5.1 Premessa

L'analisi comparativa con analoghe realtà italiane fornisce dati ed informazioni relative ad altre città che presentano una situazione omologabile alla quella romana, al fine di approfondire le varie forme di gestione del verde pubblico rispetto alle tipologie individuate nei capitoli precedenti. In tal modo si possono individuare diversificate soluzioni organizzative e standard qualitativi da utilizzare per la messa a punto di soluzioni finalizzate ad obiettivi di efficienza e qualità.

Nel momento in cui si pensa alla realizzazione e alla gestione delle aree verdi non si può fare a meno di considerare il problema della scarsità delle risorse e della necessità di una loro efficiente distribuzione.

Nel caso del verde urbano, così come in generale quando si parla di servizi pubblici, non è possibile pensare solo a dati quantitativi. La qualità del verde e le diverse funzioni a cui esso assolve in un ambito urbano, diventano elementi imprescindibili nella fase di realizzazione e di gestione delle aree verdi.

Per effettuare l'analisi comparativa sulle diverse modalità di gestione del verde è stato redatto un questionario che prende in esame le differenti tipologie di verde pubblico, i dati gestionali comprendenti gli addetti, le tipologie e i programmi di manutenzione, i finanziamenti e le spese di gestione.

Su un totale di dodici questionari inviati ai Comuni hanno risposto solo quattro città: Milano, Torino, Napoli, Cagliari. Di queste il Comune di Napoli ha risposto solo alla parte relativa alle caratteristiche tipologiche e alle modalità di gestione del verde urbano ma non alla parte relativa ai finanziamenti poiché le spese correnti sono gestite direttamente dal Servizio Amministrativo del Comune.

Le altre otto città contattate (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Padova, Palermo, Pescara e Verona) non hanno potuto provvedere alla compilazione del questionario per le difficoltà riscontrate nel sintetizzare tutti i dati relativi alla gestione e manutenzione del verde pubblico.

I dati raccolti sulla disponibilità e sulle varie forme di gestione e manutenzione del verde urbano nelle principali città italiane, ci indicano situazioni molto disparate fra loro e difficilmente confrontabili sia in termini di inquadramento del Servizio rispetto all'organigramma comunale, che in termini di individuazione delle spese totali sostenute per gestione e manutenzione. Tale difficoltà è emersa soprattutto in fase di compilazione del questionario inviato ai comuni italiani poiché i responsabili dei Servizi relativi alla gestione delle aree verdi pubbliche non sempre sono riusciti a ricostruire il complesso sistema "verde urbano" secondo una terminologia univoca sulle diverse voci quantitative, organizzative ed economiche che costituiscono un quadro completo del verde pubblico.

Per avere un quadro più ampio della situazione italiana i dati relativi a Bologna, Reggio Emilia, Padova, Sassari e Palermo sono stati estratti da articoli pubblicati su ACER, rivista specializzata nel settore del verde, e sono riferiti ad un periodo compreso tra il 2001 e il 2003.

Il Comune di Genova non ha risposto al questionario a causa delle gravi difficoltà gestionali conseguenti all'affidamento in Global Service del Servizio di manutenzione del verde (avvenuto nel 2002) poiché con l'esternalizzazione l'amministrazione ha perso la conoscenza ed il controllo del patrimonio verde.

Per quanto riguarda le città europee sono state prese in esame Parigi, Barcellona e Praga, i dati relativi alla quantità di verde e alle modalità di gestione sono stati estratti da ACER e da siti web.

5.2 Analisi dei dati generali

ANALISI COMPARATIVA VERDE PUBBLICO – ABITANTI

L'analisi relativa alla quantità di verde pubblico fruibile in carico al Servizio Comunale di gestione e manutenzione rispetto al numero totale degli abitanti è necessaria al fine di capire come tale rapporto possa influire sulla percezione degli utenti: più alto è questo rapporto e maggiormente la qualità del servizio erogato dal Servizio Giardini viene recepito dai cittadini. Occorre puntualizzare che il valore di verde espresso in metri quadrati indica solamente la superficie di competenza del Servizio Verde pubblico del Comune, escludendo tutte le altre realtà gestionali che compongono il verde totale delle città prese in esame.

Tabella 3 - Metri quadrati di verde per abitante in carico al Servizio Verde Pubblico: confronto tra città italiane ed europee.

	<i>Fonte</i>	<i>Mq verde</i>	<i>Abitanti</i>	<i>Mq/ab</i>
Italia				
Roma	Servizio Giardini	32.360.555	*2.613.802	12,4
Torino	Questionario	17.000.000	900.000	18,9
Milano	Questionario	15.101.000	1.298.799	11,6
Palermo	Acer 2/2001	11.380.000	686.722	16,6
Bologna	Acer 4/2001	9.115.012	371.217	24,6
Cagliari	Questionario	4.121.895	180.000	22,9
Reggio Emilia	Acer 5/2003	3.424.288	152.235	22,5
Napoli	Questionario	3.333.000	993.386	3,4
Padova	Acer 2/2002	2.041.000	204.870	10,0
Sassari	Acer 6/2002	681.450	120.729	5,6
Europa				
Praga	Acer 6/2003	63.228.500	1.993.339	31,7
Parigi	Acer 4/2002	24.800.500	2.152.423	11,5
Barcellona	Acer 5/2000	10.000.000	1.700.000	5,9

*Abitanti a Roma al 31/12/2003 al netto degli abitanti del XIII Municipio (197.129).

Dalla tabella sopra riportata emerge che tra le città italiane prese in esame il dato più elevato di verde per abitante di competenza del Servizio Pubblico è quello relativo al Comune di Bologna, la cui dotazione è pari a 24,6 mq/ab.

I valori relativi a Bologna, Cagliari e Torino sono gli unici in cui il Servizio gestisce la maggior parte del verde complessivo della città e quindi la qualità erogata dall'Amministrazione Comunale influisce in maniera rilevante sulla fruibilità degli spazi verdi urbani e sulla percezione dei cittadini-utenti.

Il dato più basso riscontrato è quello relativo al Comune di Napoli, dove il Servizio Gestione e Manutenzione Parchi e Giardini ha in carico e gestisce direttamente, con mezzi e personali propri, una minima percentuale del verde pubblico totale con un rapporto di 3,4 mq/ab.

Il valore di Roma, pari a 12,4 mq/ab è quello relativo al verde pubblico gestito direttamente dal Servizio Giardini, ma non rappresenta il verde totale presente sul territorio comunale che, come visto nell'analisi più approfondita della situazione romana, è gestito oltre che dal Servizio Giardini anche da Provincia, Regione ed altri Enti. In ogni caso il valore riscontrato è quello relativo al verde urbano fruibile, poiché le aree in carico all'Amministrazione Comunale sono tutte dislocate all'interno del tessuto urbanizzato e quindi a diretto e quotidiano contatto con i cittadini - utenti.

Per quanto riguarda invece la quantità di verde pubblico fruibile in carico al Servizio Pubblico nelle città europee prese in esame si rileva che il dato più alto in assoluto è quello relativo alla città di Praga, dove il Dipartimento Parchi e Giardini gestisce 63.228.500 mq di verde (su un totale di 168.477.000 mq) pari a 31,7 mq/ab.

Parigi rappresenta una realtà omologabile alla situazione romana anche in relazione alle complessità gestionali derivanti dall'assolvimento di funzioni di immagine di rilievo mondiale. I dati dimensionali relativi al verde in gestione alla Direction des Parcs, Jardins et Espaces verts sono paragonabili a Roma, infatti la superficie di parchi e giardini a Parigi è pari a 24.800.500 mq che corrisponde ad una dotazione media di 11,5 mq/ab.

Un valore molto basso in confronto sia ai casi italiani che a quelli europei è quello relativo alla città di Barcellona dove la quantità di verde gestita dall'Unità Parcs y Jardins è pari a 5,9 mq/ab.

TIPOLOGIE DI VERDE IN GESTIONE AL SERVIZIO PUBBLICO

Un confronto tra le varie tipologie di verde in carico ai servizi comunali permette di qualificare la quantità di aree verdi urbane a seconda della tipologia. Questa analisi è necessaria per capire come le diverse articolazioni funzionali del verde influiscono sulle modalità di gestione e manutenzione e sui costi sostenuti dall'Amministrazione Comunale. Dall'esame dei questionari e tramite colloqui telefonici è emersa la difficoltà di inquadramento delle tipologie di verde sulla base della classificazione presente a Roma in quanto non esiste una terminologia univoca sulle diverse voci che costituiscono il verde pubblico. Nel confronto e analisi dei dati riportati nelle tabelle seguenti bisogna tenere conto di questa mancanza di chiarezza sulle suddivisioni tipologiche e funzionali del verde pubblico.

Tabella 4 – Suddivisione del verde per tipologia: confronto tra principali città italiane ed europee (dati in Mq).

	Arredo Stradale	%	Aree di sosta	%	Verde di quartiere	%	Grandi Parchi Urbani	%	Verde Storico	%	Verde Speciale	%	Totale
Roma	1.971.424	6	1.699.500	5	5.566.642	17	16.499.433	51	6.419.256	20	204.300	1	32.360.555
Torino	10.592.090					62	5.541.290	33	866.620	5	0	0	17.000.000
Milano	1.141.500	8	1.926.350	13	8.227.150	54	3.806.000	25	0	0	0	0	15.101.000
Palermo	800.000					7	10.160.000	89	320.000	3	100.000	1	11.380.000
Bologna	1.303.658			14	4.007.834	44	3.691.620	41	0	0	111.900	1	9.115.012
Cagliari	3.108.247					75	956.403	23	3.304	0	53.941	1	4.121.895
Reggio Emilia	1.452.000			42	1.823.000	53	80.000	2	69.228	2	0	0	3.424.228
Napoli	482.000	14	406.000	12	525.000	16	1.727.000	52	178.000	5	15.000	0	3.333.000
Padova	496.000			24	1.200.500	59	279.700	14	45.500	2	19.300	1	2.041.000
Sassari	28.540			4	170.980	25	397.560	58	79.370	12	5.000	1	681.450
Praga	5.800.000			9	21.572.000	34	26.354.476	42	4.036.724	6	5.465.300	9	63.228.500
Parigi	740.000			3	4.000.000			16	19.155.500	77	905.000	4	24.800.500

Fonte: riferirsi alla Tabella 3.

Le aree di arredo stradale e quelle attrezzate per la sosta sono quelle che influiscono in maniera particolare sulla percezione visiva del cittadino, in quanto sono costituite da fasce verdi più o meno estese dislocate in punti nodali e di scorrimento del centro urbano e quindi visibili anche da chi non frequenta abitualmente i parchi e i giardini pubblici. Tale aree necessitano di una particolare manutenzione legata all'aspetto estetico del bene ma non alla loro effettiva fruibilità.

Solo a Roma, Milano e Napoli le aree di arredo stradale costituiscono una tipologia differente rispetto alle aree di sosta, tutte le altre città italiane ed europee prese in esame riportano un valore unico che comprende entrambe le tipologie. I comuni di Torino, Cagliari e Palermo hanno un valore unico in cui è inserito anche il verde attrezzato di quartiere.

Nelle città italiane il valore in percentuale della quantità di verde inserito in arredo stradale e aree attrezzate per la sosta oscilla tra i valori minimi di Sassari (4 %) e Palermo (7%), dove in quest'ultima città è compresa anche la quantità di verde pubblico attrezzato, e quelli più elevato di Reggio Emilia che presenta un 42% di aree a verde destinate alla sosta e all'arredo stradale.

Il confronto con le due città europee prese in considerazione non mostra un divario evidente con i casi italiani, oscillando tra il 3 % di Parigi ed il 9% di Praga.

Il verde attrezzato di quartiere è rappresentato da aree di dimensioni variabili localizzate nei quartieri a servizio dei cittadini e fruibili per la sosta e il gioco. Tali aree, frequentate quotidianamente, necessitano di una manutenzione prevalentemente legata al mantenimento delle condizioni di fruibilità e di corretto utilizzo delle attrezzature presenti (panchine, cestini, giochi per bambini e fontanelle).

Il Comune di Milano e quello di Padova presentano la quota percentuale del verde di quartiere più elevata pari rispettivamente al 55 % e al 59 % del verde totale in carico al Servizio. Questo dato va però confrontato con le altre tipologie presenti sul territorio comunale: infatti a Milano è nulla la presenza di verde storico – archeologico e di verde speciale, mentre a Padova tale valore è estremamente ridotto (1-2%). Non si sono potuti confrontare di Torino, Cagliari e Palermo in quanto, come già detto, il valore indicato comprende più tipologie.

Roma ha in carico una ridotta percentuale di verde attrezzato di quartiere (17 %) rispetto alle altre città, ma questo dato viene ampiamente compensato da una grande quantità di verde storico archeologico che comprende l'insostituibile patrimonio delle ville storiche urbane, la cui importanza anche a livello di immagine della città nel suo complesso richiede una cura assidua e specialistica.

Per quanto riguarda i casi europei i valori riportati indicano un valore pari al 34% relativo alla città di Praga che si mantiene nella media italiana. Parigi ha un valore del 16%, molto basso, che comprende anche i grandi parchi urbani ma bisogna notare che a Parigi la maggior parte del verde cittadino (77%) viene classificato come verde storico a sottolineare la grande importanza che viene attribuita al "valore" degli spazi verdi urbani interni alla città.

Il verde storico - archeologico comprende sia le ville storiche urbane che le aree archeologiche che necessitano di una manutenzione continua e di alto livello specialistico. Queste aree sono particolarmente importanti e costituiscono il patrimonio storico - naturalistico della città.

Roma con il 20% di aree a verde storico rappresenta un caso unico nel panorama italiano segno di una sensibilità e cura rispetto ad un tipo di verde inserito in contesti particolari a cui viene riconosciuto un valore importante per la città. Sassari (12%), Torino e Napoli (entrambe 5%) con un valore percentuale ridotto rispetto a Roma, sono le altre uniche città, tra quelle prese in esame, che possono vantare un patrimonio di verde storico - archeologico che contribuisce alla valorizzazione del verde urbano comunale.

A Praga solo il 6% del verde in carico al Comune viene classificato come verde storico mentre, come si è visto, Parigi presenta un valore molto alto relativo a questa tipologia di aree a conferma

della importanza che viene attribuita agli spazi verdi inseriti nel contesto urbano intesi come valore aggiunto dell'immagine complessiva della città.

Attraverso colloqui con i comuni italiani contattati durante la compilazione del questionario è emerso che il verde storico-archeologico e il verde speciale rientrano tra quelle tipologie che necessitano di maggiori cure e di personale altamente specializzato e quindi comportano un aggravio dei costi sostenuti per offrire ai cittadini uno spazio qualificato e rappresentativo della "cultura verde" della città.

I *grandi parchi urbani* sono costituiti da grandi aree interne al tessuto urbano e costituiscono i polmoni verdi della città, poiché l'ambiente naturale prevale sul costruito. Queste aree hanno un tipo di manutenzione legato alla tutela dell'ecosistema e alla fruizione rappresentando un punto di riferimento per momenti di svago e di incontro all'interno della città.

La percentuale in carico al Servizio Giardini di Roma (51%) è più alta rispetto a quella gestita dai Comuni di Milano e Torino (rispettivamente 25% e 33%). Il valore maggiore è quello relativo a Palermo la cui superficie di 10.160.000 mq (pari all'89%) di verde costituiti dalla sola Riserva Naturale Orientata di Monte Pellegrino, che comprende la Tenuta della Favorita, costituisce l'unico grande polmone verde della città.

Il Comune di Napoli inserisce nella tipologia dei Grandi Parchi Urbani più della metà del verde cittadino anche perché negli ultimi anni ha adottato una politica di difesa del territorio e dei residui elementi di naturalità, attraverso mirati provvedimenti urbanistici. In particolare si è dato maggiore impulso e continuità all'iniziativa di espandere il patrimonio di verde a uso pubblico, realizzando a tutt'oggi oltre venti parchi, di cui quattro a scala urbana.

Non è stato possibile disporre dei dati disaggregati di Parigi relativi a questa tipologia (è presente un'unica voce che comprende anche il verde attrezzato di quartiere pari al 16%), mentre il Comune di Praga presenta un valore del 42% .

Il *verde speciale* è rappresentato da particolari tipologie a gestione estremamente specialistica e con fruizione controllata, rappresentate dagli orti botanici e dai vivai comunali. Queste aree costituiscono il patrimonio della cultura verde della città e vanno assolutamente protette con una adeguata politica di riconoscimento e valorizzazione. Roma, Cagliari, Bologna, Padova, Sassari e Palermo presentano lo stesso valore (1%) di tale tipologia; la percentuale risulta maggiore all'estero con il 4% di Parigi e il 9% di Praga.

5.3 Analisi dell'organizzazione e della qualità del servizio

INQUADRAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE E MANUTENZIONE DEL VERDE URBANO

Al fine di valutare il Servizio Verde Pubblico relativo alle città italiane ed europee prese in esame è importante sapere quale assetto istituzionale e posizione amministrativa assumono all'interno dell'organigramma comunale anche al fine di valutare il rapporto tra il servizio di gestione e manutenzione del verde rispetto agli altri settori e servizi interni all'Amministrazione Comunale.

Tabella 5 – Assetto istituzionale e organizzativo del servizio di gestione del verde pubblico: confronto con città italiane ed europee.

ITALIA	Assetto Istituzionale	Settore	Servizio
Roma	Assessorato Politiche Ambientali e Agricole	Dipartimento X	Servizio Giardini
Milano	Assessorato Lavori Pubblici, Parchi e giardini, Edilizia Residenziale Pubblica	Settore Parchi e Giardini	Servizio Manutenzione del Verde
Torino	Assessorato all' Ambiente e Verde Pubblico	Divisione Ambiente e Verde	Servizio Verde Pubblico
Napoli	Assessorato all' Ambiente	Patrimonio e Logistica	Servizio Gestione Verde Pubblico e Parchi Urbani
Cagliari	Assessorato Ambiente e Urbanistica	Servizio Ecologia e Verde Pubblico	Ufficio Verde Pubblico
Bologna	Assessorato Mobilità e Lavori Pubblici	Unità Intermedia Interventi sul Verde	Ufficio Verde Pubblico
Reggio Emilia	Assessorato all' Ambiente e Sviluppo Sostenibile	Servizio Traffico, Infrastrutture e Verde Pubblico	Ufficio Verde Pubblico
Padova	Assessorato all' Ambiente, Parchi urbani, culture e integrazioni, Agenda 21, Cooperazione interazionale	Settore Verde Pubblico e Impianti Sportivi	Ufficio Acque e Verde Pubblico
Sassari	Assessorato all' Ambiente	Settore Ambiente e Verde Urbano	Servizio Verde Urbano
Palermo	Assessorato Lavori Pubblici, Parchi, Verde e Arredo Urbano	Settore Parchi, Verde e Arredo urbano	Servizio Gestione Parchi e Verde Urbano
EUROPA	Assetto Istituzionale	Settore	Servizio
Parigi	Comune di Parigi	Direzione Parchi e Giardini	Servizio Gestione Parchi e Giardini
Praga	Municipalità della città di Praga	Sezione Servizi Sociali	Dipartimento Parchi e Giardini
Barcellona	Municipalità di Barcellona	Istituto Municipale Parchi e Giardini	Servizio Gestione Parchi e Giardini

Fonte: riferirsi alla Tabella 3.

Tra le città prese in esame Milano, Bologna, Cagliari e Palermo sono quelle in cui la gestione e manutenzione del verde pubblico viene collocata all'interno di un Servizio che comprende anche il settore Lavori Pubblici, ovvero in un contesto più ampio che affronta in modo univoco i problemi connessi allo sviluppo complessivo del territorio urbano. Il Servizio verde pubblico è quindi inserito in una visione progettuale unitaria delle prospettive urbanistiche della città, in quanto si ritiene che l'ambiente sia una parte integrante del rapporto verde - infrastrutture - strada.

Le altre città tra le quali Roma, Torino e Napoli, hanno un inquadramento specifico all'interno del settore Ambiente, proprio a sottolineare l'importanza del verde come servizio al cittadino e delle tematiche ambientali come base di una corretta gestione della città. Molto spesso ciò comporta difficoltà legate alla mancanza di coordinamento tra le diverse realtà cittadine che contribuiscono a definire le scelte e l'indirizzo programmatico dell'Amministrazione Comunale.

L'unità organizzativa Direction des Parcs, Jardins et Espaces verts è una divisione del Comune di Parigi ed è comparabile, da un punto di vista istituzionale, al Servizio Giardini del Comune di Roma. L'indipendenza operativa del servizio comporta la presenza nella struttura organizzativa di tutte le funzioni di supporto necessarie, dal personale ai sistemi informativi, al conseguimento degli obiettivi istituzionali. Da un punto di vista economico non esiste quella indipendenza contabile che invece è presente nel caso romano: infatti il budget dell'esercizio annuale non comprende la quota parte di costo relativa al personale.

L'Unità organizzativa Parcs y Jardins di Barcellona è paragonabile da un punto di vista normativo alle istituzioni comunali italiane ed è caratterizzata da una totale autonomia operativa sia dal punto di vista funzionale che da quello economico che comporta la presenza nella struttura del servizio di tutte le funzioni di supporto necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

MODALITÀ DI GESTIONE DEL VERDE PUBBLICO

I casi di studio presi in esame per l'analisi comparativa tra le diverse tipologie di gestione del verde pubblico nelle città italiane ed europee, evidenziano diverse modalità di organizzazione del servizio.

Tabella 6 – Modalità di gestione del verde: confronto tra le principali città italiane ed europee (dati in Mq).

	Gestione in economia	%	Manutenzione indiretta	%	Global Service	%	Affidamenti costo zero	%	Altri affidamenti	%	Totale
Roma	24.301.556	76	6.911.293	21	0	0	1.025.550	3	122.156	0	32.360.555
Torino	170.000	1	16.830.000	99	0	0	0	0	0	0	17.000.000
Milano	0	0	0	0	15.000.000	99	86.000	1	15.000	0	15.101.000
Palermo	11.380.000	100	0	0	0	0	0	0	0	0	11.380.000
Bologna	111.900	1	0	0	7.699.454	84	0	0	1.303.658	14	9.115.012
Cagliari	198.219	5	3.913.676	95	0	0	10.000	0	0	0	4.121.895
Reggio Emilia	0	0	2.289.771	67	0	0	0	0	1.134.517	33	3.424.288
Napoli	3.333.000	100	0	0	0	0	0	0	0	0	3.333.000
Padova	90.000	4	1.794.920	88	0	0	0	0	156.080	8	2.041.000
Sassari	610.579	90	70.871	10	0	0	0	0	0	0	681.450
Praga	31.614.500	50	27.164.000	43	0	0	0	0	4.450.000	7	63.228.500
Parigi	24.800.500	100	0	0	0	0	0	0	0	0	24.800.500
Barcellona	10.000.000	100	0	0	0	0	0	0	0	0	10.000.000

Fonte: riferirsi alla Tabella 3.

Da una prima analisi risulta evidente che Roma è l'unico caso in cui, con valori significativi, sono presenti tutte le forme gestionali con una percentuale più alta di aree a manutenzione diretta (76 %) e la restante parte distribuita tra manutenzione indiretta (ovvero alle cooperative), affidamenti esterni (Multiservizi) e a costo zero. Come si è visto nella parte dedicata alla situazione romana queste molteplici realtà gestionali presentano non poche difficoltà nel controllo degli interventi e della qualità erogata dai differenti soggetti che intervengono nel processo: il modello di gestione prevede sette unità operative territoriali che si occupano sia della quota di verde gestita in economia che del controllo degli interventi effettuati mediante affidamenti esterni.

Il dato di Roma si discosta da tutte le altre realtà italiane prese in esame poiché, come risulta con chiarezza dalla tabella, le altre città si caratterizzano nell'aver una unica forma prevalente di gestione.

Il Settore Parchi e Giardini del Comune di Milano gestisce quasi tutto (99%) il verde in carico al servizio tramite la formula dell'appalto a performance denominato "Global Service", definibile come un contratto misto, contenente prestazioni eterogenee ed elementi propri di diverse tipologie contrattuali fuse in un contratto unico, basato essenzialmente sul risultato e sul riconoscimento di

una forte autonomia da parte dell'assuntore nella determinazione delle modalità di intervento con le quali conseguire gli obiettivi fissati. Nel caso di Milano la manutenzione delle aree verdi pubbliche è affidata ad una unica impresa che risulta direttamente responsabile della qualità degli interventi. Particolare attenzione è riservata al controllo dell'operato; a Milano il Comune ha istituito nove squadre di quattro controllori ciascuna che, sotto la guida di responsabili zonali ed un supervisore, hanno il compito di verificare lo stato di efficienza delle aree e di segnalare eventuali disservizi.

Le attività di pulizia e manutenzione delle aree a verde del Comune di Bologna sono esternalizzate con un valore dell'84% di aree verdi comunali appaltate su base quadriennale con la formula del Global Service; il contratto è di tipo aperto poiché permette l'implementazione di ulteriori interventi manutentivi, rispetto al pianificato, a tariffe predefinite. Le Società che hanno in appalto la manutenzione si occupano anche del monitoraggio della customer satisfaction tramite un interfaccia utente di tipo telefonico che si occupa della rilevazione e gestione dei reclami. L'organigramma comunale prevede un ufficio di controllo creato appositamente per la verifica dei parametri di manutenzione del verde da parte delle ditte appaltatrici. La parte di verde rimanente è affidata ad associazioni e volontariato (14%), con lo scopo di coinvolgere direttamente i cittadini nella manutenzione ordinaria del verde. Solo l'1% è gestito direttamente.

Torino, Cagliari e Padova hanno una prevalenza di aree a manutenzione indiretta, gestite tramite appalti esterni, mentre la funzione generale di gestione e controllo del processo è interamente affidata al Comune.

In particolare a Torino le attività di pulizia e manutenzione sono prevalentemente esternalizzate (99%) e sono suddivise tra attività di pulizia effettuate dall'AMIAT e le attività di manutenzione gestite tramite appalti esterni. Gli Appalti, su base triennale, fanno riferimento a lotti circoscrizionali e si basano su una dettagliata determinazione delle operazioni di manutenzione da effettuare sulle varie aree a verde. La restante parte del verde pubblico, relativa alle aree di particolare pregio, viene gestita direttamente dall'Amministrazione Comunale.

Il verde pubblico a Padova trova riferimento in un modello di gestione prevalentemente esternalizzato (88%) in cui sono coinvolti soggetti diversi: le imprese, le cooperative sociali e il volontariato. Alle imprese specializzate viene affidata tramite appalti biennali la manutenzione delle aree verdi di quartiere, e a livello organizzativo la città è stata suddivisa in quattro settori ognuno dei quali è stato assegnato ad un'impresa diversa per avere una maggiore puntualità e velocità di intervento. Le cooperative sociali provvedono alla custodia e alla manutenzione nei parchi recintati. Il volontariato viene coinvolto mediante convenzioni che non prevedono un rimborso monetario ma un diritto a gestire parchi e svolgere le attività istituzionali negli edifici esistenti all'interno degli stessi. I giardinieri comunali si occupano delle aree di maggior pregio, pari a circa il 4% e degli interventi specialistici e di arredo floreale.

Il Comune di Napoli ha la totalità delle aree a verde a gestione diretta e gli interventi manutentivi sono svolti da personale specializzato dipendente dell'amministrazione comunale. Purtroppo per questo caso di studio non si sono potute fare analisi relative al costo del Servizio poiché gli appalti relativi alle forniture di materiale vivaistico, macchinari ed ogni altro elemento che interviene nel processo di manutenzione delle aree verdi viene gestito da un Settore Amministrativo del Comune che risulta esterno al Servizio Verde Pubblico.

Tra i casi esteri Parigi e Barcellona gestiscono direttamente, con mezzi e personale propri, la totalità del verde pubblico urbano. Il Comune di Praga gestisce direttamente il 50% del territorio cittadino e la parte restante è suddivisa tra manutenzione indiretta (43%) e affidamenti esterni (7%); non si è potuta redigere una sintesi del modello di gestione per mancanza di dati sull'organizzazione interna del servizio.

La manutenzione del verde nel Comune di Parigi è svolta da personale interno altamente specializzato e soggetto ad una formazione continua tramite la scuola di orticoltura che permette di

garantire la qualità degli interventi di manutenzione in particolare nei luoghi storici che costituiscono il 77% del verde totale. Le aree verdi sono suddivise in 6 circoscrizioni cittadine e 2 dedicate ai grandi Bois di Parigi. Ogni circoscrizione ha in carico risorse umane e tecniche proprie e ha una forte autonomia decisionale basata sulla dichiarazione degli obiettivi annuali e sulla determinazione del budget di spesa possibile. L'evoluzione dell'organico è coerente con la dotazione di verde in carico al servizio. Le principali aree verdi sono recintate e la fruizione è possibile solo nell'orario prestabilito. Inoltre, per garantire una maggiore tutela, i parchi sono controllati da risorse dedicate esclusivamente alla sorveglianza e alla prevenzione degli atti di vandalismo.

Anche il verde pubblico di Barcellona trova riferimento in un modello di gestione che prevede l'utilizzo esclusivo di risorse interne dedicate alla manutenzione delle aree urbane, mentre il personale è soggetto a continui percorsi formativi che migliorano progressivamente il livello delle competenze degli operatori. L'evoluzione dell'organico è in controtendenza rispetto agli ettari di verde in carico, infatti ad un costante aumento delle aree verdi corrisponde una progressiva diminuzione del personale compensata, in parte, da una maggiore specializzazione. Il territorio è suddiviso in 20 settori autonomi tramite unità operative dislocate nei parchi, ogni zona ha in carico anche una parte di verde periferico e di alberate da gestire tramite le risorse tecniche a disposizione. I parchi sono controllati da risorse dedicate esclusivamente ad attività di sorveglianza e di prevenzione degli atti di vandalismo. I meccanismi di pianificazione formalizzata delle attività ed il decentramento decisionale sulla base degli obiettivi assegnati alle unità operative territoriali costituiscono i principali meccanismi di coordinamento sia interni all'unità operativa che verso l'esterno.

PERSONALE IMPIEGATO RISPETTO ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI GESTIONE

Un confronto relativo al personale totale addetto (amministrativi, tecnici e giardinieri) rispetto alle differenti modalità di gestione è riportato nella tabella sottostante che evidenzia una forte correlazione tra i due aspetti.

Tabella 7 – Il personale impiegato rispetto alle differenti tipologie di gestione: confronto tra città italiane ed europee.

Città	Modalità di gestione	Superficie (Mq)	Addetti	Mq/addetto	Addetti/ettaro
Roma	Sistema Misto (diretta 76%)	32.360.555	818	39.561	0,25
Torino	Indiretta (appalti 99%)	17.000.000	126	134.921	0,07
Milano	Global Service (99%)	15.101.000	130	116.162	0,09
Palermo	Diretta	11.380.000	1088	10.460	0,96
Bologna	Global Service (84%)	9.115.012	57	159.912	0,06
Cagliari	Indiretta (95%)	4.121.895	43	95.858	0,10
Reggio Emilia	Indiretta (appalti 67%- ass.vol. 33%)	3.424.288	8	428.036	0,02
Napoli	Diretta	3.333.000	719	4.636	2,16
Padova	Indiretta (88%)	2.041.000	39	52.333	0,19
Sassari	Diretta (90%)	681.450	112	6.084	1,64
Praga	Sistema Misto (diretta 50%- appalti 43%)	63.228.500	132	479.004	0,02
Parigi	Diretta	24.800.500	3.833	6.470	1,55
Barcellona	Diretta	10.000.000	929	10.764	0,93

Fonte: riferirsi alla Tabella 3.

Per questa analisi sono stati presi come riferimento due tipologie di dati: il primo indica la superficie in carico a ciascun addetto; il secondo dato è quello relativo al numero di addetti impiegati per ogni ettaro di superficie a verde (in questo caso è stato preso come unità di misura l'ettaro poiché maggiormente significativo di tale rapporto).

Il dato relativo al rapporto superficie/addetto permette di analizzare la quantità di verde in carico a ciascun addetto e di confrontare il dimensionamento del servizio a seconda delle diverse modalità di gestione. In linea generale un esame complessivo dei dati relativi al personale impiegato rispetto alle diverse tipologie di gestione non ha fatto emergere valori medi di riferimento dei diversi modelli gestionali.

Milano e Bologna hanno un modello di gestione che prevede l'esternalizzazione mediante "Global Service" delle attività di manutenzione del verde. Il personale addetto si occupa prevalentemente degli aspetti amministrativi generali e del controllo e delle qualità degli interventi previsti dall'appalto.

A Milano il valore di tale rapporto è pari a 116.162 mq/ad corrispondente a 0,09 addetti per ogni ettaro di superficie gestita. In questo caso parallelamente all'esternalizzazione del servizio si è rafforzata all'interno della struttura comunale la funzione di gestione e controllo del processo.

Il Comune di Bologna ha un valore più alto, pari a 159.912 mq/ad corrispondente ad un valore leggermente inferiore, pari a 0,06 addetti per ettaro, rispetto al caso di Milano.

Le città che hanno un modello di gestione che prevede una forma di manutenzione indiretta, hanno un tipo di organizzazione che prevede maggiori funzioni interne al servizio. In questi casi il settore verde pubblico conserva l'indirizzo della gestione, amministrazione e programmazione degli interventi sul verde e la parte della manutenzione diretta relativa alla funzione rappresentativa legata alle tradizioni cittadine.

Tra queste città emerge il valore molto elevato, unico tra i casi presi in esame, relativo al Comune di Reggio Emilia dove solo 8 unità (fonte ACER 5/2003) equivalenti a 428.036 mq/addetto si occupano del servizio verde pubblico con un rapporto di 0,02 addetti per ettaro.

Torino e Cagliari hanno dei valori paragonabili alle città gestite mediante Global Service con un rapporto di 134.921 mq/ad per la prima e 95.858 mq/ad per la seconda, corrispondenti rispettivamente a 0,07 e 0,10 addetti per ogni ettaro di superficie gestita.

Napoli e Palermo che, tra le città esaminate, risultano essere le uniche con un tipo di gestione esclusivamente diretta, hanno dei valori molto differenti in cui il rapporto superficie addetto relativo al comune di Palermo (10.764 mq/ad) è più del doppio di quello relativo a Napoli (4.636 mq/ad). Quest'ultimo rappresenta il valore più alto di addetti/ettaro, pari a 2,16, riscontrato sia nei casi di studio italiani che europei.

Sassari con un modello di gestione prevalentemente diretto (90%) presenta dati simili alle altre città con il modello di gestione diretta con un valore di 6.084 mq/ad pari a 1,64 addetti per ettaro.

Questi dati si discostano con quello di Roma dove la gestione mista, di tipo prevalentemente diretto, ha un rapporto tra il personale impiegato e la superficie gestita molto basso (0,25 ad/ha), pari a 39.561 mq/addetto. Questo valore evidenzia le difficoltà riscontrate nell'analisi della situazione romana in cui, come già rilevato nei paragrafi relativi alle tipologie di gestione e manutenzione (cfr.cap. 4), il personale addetto ed in particolare quello dei Servizi Operativi Territoriali non riesce a controllare il territorio sia per quanto riguarda gli interventi diretti che per il controllo della qualità del servizio erogato dalle molteplici realtà che vi operano (Cooperative, Associazioni, Multiservizi, affidamenti a costo zero). E' opportuno inoltre sottolineare che gli addetti di Roma sono impegnati in altre attività tecniche e nella cura delle numerose alberate stradali.

Tra le città europee Parigi ha un valore di 1,55 addetti per ettaro di superficie che corrispondono a 6.470 mq di superficie a carico di ogni addetto, questo valore è paragonabile solo al caso di Napoli che, va sottolineato, ha una estensione territoriale molto ridotta rispetto al caso francese. Se si paragonano i dati relativi al Comune di Parigi con il caso romano si nota che, a parità di superficie e di modalità prevalente di gestione, il personale del Servizio Giardini di Roma ha in carico una superficie sei volte maggiore con un valore di 0,25 addetti per ettaro rispetto al rapporto di 1,55 riscontrato a Parigi.

Barcellona ha un valore pari a 0,93 addetti per ettaro di superficie gestita, dato che è più vicino ai casi di studio italiani, mentre Praga che attua un sistema misto di gestione ha un valore molto basso, di 0,02 ad/ha, pari a quello riscontrato nel Comune di Reggio Emilia, ma ha in carico una quantità di verde pari a 2 volte quella di Roma e quindi un servizio con problematiche gestionali molto complesse .

SPESA CORRENTE PER GESTIONE E MANUTENZIONE

Come già accennato precedentemente, la mancanza di un linguaggio condiviso in materia di verde pubblico ha portato ad una diversa interpretazione dei dati richiesti da parte dei Comuni ai quali è stato sottoposto il questionario; ciò è risultato particolarmente evidente nella compilazione del paragrafo relativo alle risorse economiche stanziati dai Comuni e alle spese effettive per gestione e manutenzione.

In linea generale per ottenere tale valore occorrerebbe mediare una serie di annualità in modo da comprendere omogeneamente le risorse assegnate al verde, poiché ogni anno possono venire effettuati degli interventi specifici che non sono programmati per l'anno successivo e il cui costo va quindi ripartito nel tempo.

Occorre anche precisare che nel paragrafo relativo ai finanziamenti, a causa delle diverse forme di organizzazione amministrativa del servizio, le spese totali non sempre sono state indicate comprendendo il costo del personale.

Inoltre in tutti i Comuni la spesa totale per la gestione e la manutenzione ordinaria fa parte del bilancio di spesa corrente, non comprensiva perciò della manutenzione straordinaria che rientra, invece, nella parte degli investimenti in conto capitale, ossia riferito a nuove realizzazioni e progettazioni. Molto spesso infatti, nell'organigramma comunale, il Servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico è separato da quello relativo alla manutenzione straordinaria che risulta inserito nel settore Lavori Pubblici, portando ad una suddivisione completa dei due aspetti del verde urbano.

Da colloqui telefonici con i responsabili dei Servizi di manutenzione parchi e giardini è emerso che la scarsità delle risorse economiche rappresenta sempre il problema principale a cui devono far fronte tutti coloro che si occupano di verde pubblico.

In linea generale le città che hanno risposto al questionario risultano allineate con la maggior parte dei dati che emergono dagli studi di settore in Italia, con una quota del bilancio comunale pari a poco più dell'1%. Un dato superiore è quello relativo a Milano dove la quota del bilancio comunale è del 2,73%. Tale quota è comunque inferiore a quella che viene stanziata per il verde da altre città europee che è pari a circa il 4-5%.

Le disparità di stanziamenti di bilancio vanno tenute in considerazione quando si paragonano le modalità di gestione del verde e i risultati raggiunti in termini di qualità tra le realtà italiana ed europea. Infatti nelle città estere il Servizio che si occupa della manutenzione del verde può disporre di finanziamenti adeguati che permettono di avvalersi di un organico consistente e ben remunerato e di programmare interventi qualitativi di riqualificazione e tutela degli spazi verdi urbani.

RAPPORTO TRA SPESA CORRENTE E SUPERFICIE GESTITA

È innanzitutto da specificare che la disomogeneità dei dati ha reso difficoltosa l'analisi comparativa tra le diverse città italiane ed europee prese in esame.

Tabella 8 – Rapporto tra spesa corrente e metri quadri di verde gestito: confronto tra città italiane ed europee (costi in euro).

	Modalità di gestione	Costi interni	Costi esterni	Costi Totali	Mq	€/mq
Roma	Sistema Misto (diretta 76%)	34.348.654,00	5.290.789,00	39.639.443,00	32.360.555	1,22
Torino	Indiretta (appalti 99%)	13.000.000,00		13.000.000,00	17.000.000	0,76
Milano	Global Service (99%)	4.200.000,00	16.692.710,00	20.892.710,00	15.101.000	1,38
Bologna	Global Service (84%) escluso il personale	7.000.000,00		7.000.000,00	9.115.012	0,77
Cagliari	Indiretta (95%) non specificato tipologia costi	2.782.152,35		2.782.152,35	4.121.895	0,67
Reggio Emilia	Indiretta (appalti 67%- ass.vol. 33%) escluso il personale		1.665.000,00	1.665.000,00	3.424.288	0,49
Padova	Indiretta (88%) escluso il personale	1.591.980,00		1.591.980,00	2.041.000	0,78
Sassari	Diretta (90%) escluso il personale	1.827.967,36		1.827.967,36	681.450	2,68
Parigi	Diretta (solo costi del personale)	99.946.015,00		99.946.015,00	24.800.500	4,03
Parigi	Diretta (costi del personale + costi di funzionamento)	125.738.535,00		125.738.535,00	24.800.500	5,07
Praga	Sistema Misto (diretta 50%- appalti 43%)	10.600.000,00		10.600.000,00	63.228.500	0,17

Fonte: riferirsi alla Tabella 3.

La spesa corrente sostenuta per i servizi di manutenzione a Roma è stata calcolata facendo riferimento alle voci relative: al personale effettivamente assegnato a tale attività (€ 25.815.681,71/818*786) pari a € 24.805.777,00, alla manutenzione e forniture (Titolo I – Intervento 2 e 3) pari a €9.542.877,00, e al costo sostenuto per le cooperative e Multiservizi (pari a €5.290.789,00). Roma ha un costo medio di funzionamento del Servizio pari a 1,22 €/mq⁴. Questo dato è piuttosto contenuto se visto anche in relazione alla tipologia di verde: infatti Roma è l'unica città con una notevole presenza di aree a verde storico (20%) che necessitano di una manodopera assidua e specializzata.

Il valore relativo al Comune di Milano è tra i più elevati nei casi presi in esame infatti il costo dei servizi esternalizzati (Global Service) indicato dal Comune di Milano è pari a 1,38 €/mq/anno. Da una analisi condotta dall'Università degli Studi di Milano (Dipartimento di Economia Ambientale) è emerso che tale costo è più elevato in termini assoluti di quello precedente (appalti a misura 1,23 €/mq/anno) ma ampiamente competitivo se si tiene conto dei servizi aggiuntivi prodotti.

⁴ Si specifica che il costo complessivo di 1,22 €/mq è più basso del costo relativo della gestione diretta (1,25 €/mq), della gestione affidata alla Multiservizi (1,44 €/mq), e della gestione affidata alle Cooperative (1,24 €/mq) per il fatto che nel calcolo dei metri quadrati totali si è tenuto conto anche della superficie in affidamento a "costo zero".

Sassari ha un valore al di fuori dalla media italiana di 2,68 €/mq/anno, ma bisogna sottolineare che il Comune si avvale di Fondi Regionali pari a € 9.301.780,00 destinati al verde pubblico che permettono di affiancare agli operatori comunali un'altra struttura denominata “ Cantiere per la cura e l'estensione del verde urbano”. Il valore riportato comprende il costo della struttura comunale e del Cantiere.

Il Comune di Reggio Emilia ha il valore più basso di spesa corrente per gestione e manutenzione, escluse le spese per il personale, pari ad una media 0,49 €/mq/anno.

Le altre città italiane, caratterizzate da una forma di manutenzione indiretta mediante appalti esterni, hanno un valore di costo relativo alla gestione e manutenzione delle aree verdi compreso tra 0,67 €/mq e 0,78 €/mq. Tra queste è compreso anche il Comune di Bologna in cui emerge che il costo relativo all'appalto “Global Service” del servizio di manutenzione non si discosta dalle altre forme di appalto garantendo una certezza nel risultato che non sempre viene raggiunta negli altri casi.

I valori riscontrati suggeriscono la scarsità dei fondi a disposizione per la cura del verde pubblico urbano. Se prendiamo come riferimento il modello di gestione di Parigi, in cui grossa importanza è attribuita all'ambiente cittadino, abbiamo che la spesa media sostenuta per la cura del verde urbano è di circa 5 volte superiore (5,07 €/mq/anno) ai casi di studio italiani.

RAPPORTO TRA SPESA CORRENTE E NUMERO DI ABITANTI

L'analisi tra il costo relativo alla gestione e manutenzione e il numero degli abitanti evidenzia il costo annuo per abitante sostenuto dall'Amministrazione Comunale per lo svolgimento del Servizio.

Tabella 9 – Rapporto tra spesa corrente e numero di abitanti: confronto tra città italiane ed europee.

	Modalità di gestione	Spese totali	Abitanti	€/abitante
Roma	Sistema Misto (diretta 76%)	39.639.443,00	2.613.802	15,2
Milano	Global Service (99%)	20.892.710,00	1.298.799	16,1
Torino	Indiretta (appalti 99%)	13.000.000,00	900.000	14,4
Bologna	Global Service (84%) escluso il personale	7.000.000,00	371.217	18,9
Padova	Indiretta (88%) escluso il personale	1.591.980,00	204.870	7,8
Cagliari	Indiretta (95%) non specificato tipologia costi	2.782.152,35	180.000	15,5
Reggio Emilia	Indiretta (appalti 67%- ass.vol. 33%) escluso il personale	1.665.000,00	152.235	10,9
Sassari	Diretta (90%) escluso il personale	1.827.967,36	120.729	15,1
Parigi	Diretta (solo costi del personale)	99.946.015,00	2.152.423	46,4
Parigi	Diretta (costi del personale + costi di funzionamento)	125.738.535,00	2.152.423	58,4
Praga	Sistema Misto (diretta 50%-appalti 43%)	10.600.000,00	1.993.339	5,3

Fonte: riferirsi alla Tabella 3.

Tale rapporto ha evidenziato che Bologna è il Comune con la più elevata spesa pro-capite per la gestione della superficie verde, con una quota annua di circa 18,9 €/abitante; segue il valore della spesa sostenuta dal Comune di Milano che risulta pari a 16,1 €/ab: in entrambi i casi si tratta di città la cui gestione del verde avviene con il sistema di appalto a performance “Global Service”.

Il costo relativo al sistema misto di Roma è di 15,2 €/abitante ed è paragonabile ai costi sostenuti dalle altre città la cui manutenzione è prevalentemente indiretta.

Infatti le altre città italiane, caratterizzate da forme indirette di manutenzione hanno un costo medio annuo rispetto al numero degli abitanti che oscilla tra il valore più basso relativo a Padova (7,8 €/ab) dove non è compreso il costo del personale e quello più alto di 15,5 €/ab relativo a Cagliari.

Il costo medio ad abitante rispetto ai casi di studio in Italia esaminati è di 14,2 €/abitante che confrontato con il dato di Parigi, in cui per ogni abitante vengono spesi circa 58,4 €/anno, sottolinea ancora una volta l'impossibilità di paragonare a livello economico e culturale un modello basato sul riconoscimento del “valore” del verde in un contesto urbano, come Parigi, ai casi italiani in cui, come emerso dai colloqui telefonici, la scarsità delle risorse non permette di organizzare i servizi secondo effettive necessità.

6. Conclusioni e raccomandazioni

Il modello di gestione del verde pubblico adottato dall'Amministrazione Comunale è di tipo misto e prevede una gestione in economia (Servizio Giardini) affiancata all'esternalizzazione a soggetti esterni (Multiservizi, Cooperative, Affidamenti a costo zero). Questo tipo di modello nasce e si integra con la realtà romana che rappresenta un caso unico nel panorama italiano, sia come estensione territoriale che come tipologia di aree e condizioni di fruibilità, in quanto molto spesso gli spazi verdi urbani vengono utilizzati impropriamente, cosa che comporta un ulteriore aggravio rispetto alle normali operazioni di manutenzione.

Al fine di conformare la struttura organizzativa del Servizio Giardini alla situazione attuale, che è caratterizzata da un continuo aumento delle aree in carico, da una forte contrazione del personale e da una programmazione flessibile degli interventi, si suggerisce di ottimizzare la modalità di gestione di tipo misto esistente, e in particolare di puntare sui seguenti obiettivi principali:

- Riorganizzazione dei Servizi con assegnazione di compiti specifici mediante riqualificazione ed aggiornamento del personale operativo. L'obiettivo da raggiungere è quello di modificare gradualmente il modello attuale, caratterizzato da una realtà complessa dove il personale operativo comunale interviene in tutte le tipologie di verde presenti, tendendo verso una maggiore specializzazione dei ruoli e dei compiti al fine di affidare progressivamente l'esecuzione di lavori altamente qualificati a personale interno (nelle sole tipologie del verde storico-archeologico, verde speciale, e cura del patrimonio arboreo) con conseguente ulteriore esternalizzazione a soggetti esterni delle lavorazioni elementari.
- Elaborazione di un progetto pilota di affidamento in Global Service del servizio di manutenzione ad un'unica ditta esterna da effettuarsi presso il territorio di un Municipio le cui tipologie di verde risultino il più possibile omogenee.
- Aumento delle aree con manutenzione a costo zero mediante l'affidamento in concessione-convenzione a soggetti esterni attraverso l'elaborazione di progetti speciali mirati (sistema aree ludiche per animali, sistema parchi gioco, sistema punti ristoro-bagni pubblici, ecc.). Tale modalità di gestione può interessare sia il tessuto diffuso delle piccole aree di quartiere - mediante il coinvolgimento di condomini, associazioni di quartiere, ecc. - che quello delle aree più grandi destinate alla realizzazione di attrezzature e servizi che il Servizio Giardini non è in grado di attrezzare e mantenere. Il successo di tale modello di gestione è legato all'importante funzione di controllo che deve essere esercitata da un organismo specifico interno al Servizio Giardini.
- Potenziamento del sistema di pianificazione delle performance quali - quantitativa del Servizio Giardini. Attualmente l'attività di pianificazione risulta esercitata informalmente a due livelli:
 - a livello centralizzato, attraverso riunioni periodiche di impostazioni dell'attività e valutazione delle problematiche più rilevanti tra la Direzione ed i responsabili di Settore;
 - a livello periferico, attraverso un insieme di controlli diretti da parte del Capo Settore.
- Potenziamento del sistema di controllo delle attività svolte da tutti i soggetti che intervengono nella manutenzione del verde mediante l'istituzione di un organismo specifico, non interno ai Servizi Operativi Territoriali, che verifica la congruità delle operazioni svolte e il raggiungimento degli obiettivi quali - quantitativi programmati.
- Rafforzamento dei servizi interni che operano sul territorio, con particolare riferimento ai Servizi Operativi Territoriali che operano in stretto rapporto con i Municipi e effettuano il monitoraggio delle varie aree determinandone di volta in volta in virtù del bisogno le necessità e gli interventi da effettuare.

- Maggiore correlazione funzionale con l'Azienda Municipalizzata Ambiente (AMA), sia a livello di definizione dei programmi operativi che direttamente sul territorio mediante l'organizzazione di interventi congiunti. Infatti la competenza di intervento in molte aree residuali, specialmente quelle costituite dai franchi laterali delle strade e degli incroci stradali, non è mai stata chiara e può inserirsi a metà strada tra Servizio Giardini e AMA.
- Elaborazione di capitolati dettagliati e vincolanti per le ditte appaltatrici esterne, con indicazioni in termini di qualità indicazione sulla qualità del servizio erogato.
- Potenziamento del sistema di vigilanza sulle aree al fine di prevenire gli atti di vandalismo che richiedono un'ulteriore impegno al Servizio Giardini, influenzando sugli ordinari interventi di manutenzione.
- Elaborazione di una Carta dei Servizi in cui si assumono precisi impegni e doveri verso i cittadini – utenti che in tal modo possono verificare la qualità del servizio erogato infatti con la Carta vengono individuati specifici standard di qualità del Servizio.

Inoltre l'analisi comparativa tra le modalità di gestione nelle diverse realtà italiane ed estere suggerisce:

- La necessità del mantenimento delle funzioni generali di conoscenza, programmazione e controllo degli interventi da parte del Servizio di gestione del verde pubblico; funzioni che rischiano di perdersi delegando a soggetti privati la gestione completa di un servizio pubblico. Tale situazione si è verificata a Genova dove l'affidamento in Global Service ha comportato una progressiva perdita di controllo del patrimonio comunale e la chiusura del Servizio interno preposto a tale funzione.
- Consolidare la conoscenza del patrimonio verde al fine di disporre di tutti i dati quantitativi e qualitativi relativi alle aree verdi, agli elementi vegetali e di arredo presenti. Tali dati costituiscono la base di partenza per poter attuare una programmazione degli interventi, che consenta di poter operare una suddivisione delle competenze e ottimizzare le risorse sia esterne che interne disponibili.
- L'attività di programmazione deve essere basata sulla qualità del risultato finale degli interventi da effettuare e non solo sulla quantità; in questo modo c'è la garanzia di ottenere uno standard qualitativo certo e costante, indipendentemente dal manifestarsi di eventi variabili o imprevisti (andamento meteorologico, atti vandalici, manifestazioni ecc.). Nel caso di affidamenti esterni (ditte, cooperative, Global Service) molto importante nella stesura del capitolato d'appalto diventa quindi la definizione di precisi parametri di qualità sui quali valutare il risultato raggiunto dagli interventi di manutenzione.
- L'attività di indirizzo e di controllo del processo da parte dell'Amministrazione committente è il fattore condizionante della buona riuscita degli interventi effettuati sia in economia che mediante affidamenti esterni. Questo fattore diventa l'elemento fondamentale nel caso di appalti esterni infatti il Comune, con mezzi e personale propri, deve verificare quotidianamente lo stato delle aree e segnalare eventuali disservizi che comporteranno l'emissione di penali.
- Un confronto tra le tipologie di aree e le diverse modalità di gestione nelle città prese in esame permette di rilevare una tendenza generale in atto nei vari comuni, e in particolare a Torino, in termini di risorse interne e affidamenti esterni: le aree che necessitano di una manutenzione a carattere altamente specialistico (verde storico-archeologico, orti botanici e aree a verde speciale) vengono affidate esclusivamente a personale qualificato interno mentre le lavorazioni ordinarie e ripetitive vengono sempre più esternalizzate nelle diverse forme di manutenzione indiretta.

- La spesa sostenuta per la gestione e manutenzione del verde nelle città italiane prese in esame ha evidenziato che la scarsità delle risorse economiche a disposizione è un dato comune, che risalta però in particolar modo a Roma, dove la realtà complessa e le importanti funzioni rappresentative e di immagine dovrebbero richiedere invece una particolare attenzione. Parigi ad esempio, che può benissimo essere paragonata per complessità ed estensione a Roma, ha una spesa al metro quadro più alta di circa quattro volte (€ 5,07 contro € 1,22).

Bernardo Pizzetti

Presidente

Federico Colosi

Vice Presidente

Sergio Migliorini

Consigliere



Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002*

Agenzia