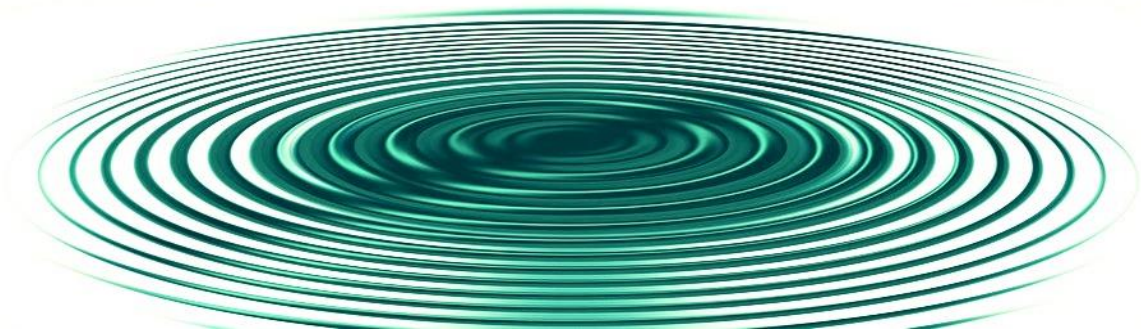


# Progetto **ITALIAE**



**VERSO UN ASSOCIAZIONISMO SOSTENIBILE**

Il contributo di ITALIAE alla strategia  
**Strategia Nazionale delle Green Community**

**LUGLIO 2019**

## EXECUTIVE SUMMARY

ITALIAE è un Progetto promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito del PON "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020, che si rivolge alle Regioni e alle amministrazioni locali. Il Progetto affronta il tema della **frammentazione amministrativa** ed ha l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa e di gestione dei servizi degli enti locali: le diverse azioni che il progetto realizza mirano a facilitare la nascita e lo sviluppo di **sistemi intercomunali** di gestione dei servizi e di governo del territorio. Con ITALIAE, il DARA intende compiere un 'salto di qualità' nell'impostazione degli interventi a supporto dello **sviluppo locale**, in una prospettiva di *multilevel governance* partecipata. Gli obiettivi principali, per il cui raggiungimento si promuovono sul territorio nazionale una serie di azioni destinate a *tutte* le amministrazioni interessate, sono la modernizzazione del sistema amministrativo territoriale, il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, e la sperimentazione-diffusione di pratiche e modelli innovativi.

Nel primo periodo di attività, ITALIAE, progetto che per sua natura è fortemente incentrato sul dialogo e sulla discussione con i territori, ha avuto più di un'occasione – Stati Generali della Montagna, Meeting di ITALIAE, Forum PA 2019 – per confrontarsi con numerosi *stakeholder* appartenenti all'universo di riferimento delle attività progettuali (amministratori locali, rappresentanti delle istituzioni e della società civile, organismi dell'associazionismo di categoria, rappresentanti degli enti territoriali e delle professioni, dello sport, del turismo, delle università e della ricerca). Uno degli elementi emersi da questi confronti è la necessità di un'**efficace pianificazione dell'associazionismo comunale** alla quale devono poter partecipare *tutti i livelli di governo* interessati. Questo ambizioso percorso deve, tuttavia, avviarsi nella consapevolezza che i territori manifestano la necessità di sviluppare formule organizzative e gestionali 'a geometria variabile' capaci da un lato di salvaguardare l'autonomia dei Comuni, ma allo stesso tempo atte a rafforzare quella sana cooperazione intercomunale che possa permettere, sfruttando reti ed economie di scala, di garantire quell'erogazione di servizi a cittadini ed imprese volta a favorire la creazione di valore e lo sviluppo locale in una prospettiva sostenibile, specialmente per i Comuni delle aree montane e rurali.

Stando alla più recente attualità, anche l'Unione Europea sta cercando di coinvolgere direttamente gli enti locali, nella fattispecie i Comuni, nel percorso verso una svolta *green* (il **Patto dei Sindaci** per il Clima e l'Energia ne è l'esempio più immediato). In questa direzione vanno anche ambiziose iniziative nazionali, tra le quali la **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** promossa dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che traccia una visione di futuro e di sviluppo incentrata sulla sostenibilità quale valore condiviso e imprescindibile per affrontare le sfide globali del nostro Paese. Tali

iniziative, tuttavia, non si limitano a raccogliere l'imprescindibile battaglia contro l'inquinamento ed il cambiamento climatico propria dell'**Agenda 2030** delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, bensì fanno della sostenibilità un *driver* per lo sviluppo in quanto una prospettiva verde a 360 gradi nel campo della *policy* può, se adottata con lungimiranza e rispetto dei territori, avere anche notevoli ricadute socio-economiche. Un percorso di crescita sostenibile e inclusiva può infatti realizzarsi sia favorendo le istituzioni a supporto della tutela dell'ambiente e della salute pubblica, del turismo consapevole, dell'istruzione, della partecipazione, della cultura e della parità di genere, sia grazie all'auspicabile nascita di imprese, e alla conseguente creazione di valore e di occupazione, nel promettente settore della *green economy* (energie rinnovabili, *circular economy*, *ecotechnology*).

Alla luce del *know how* acquisito nelle sfidanti esperienze di confronto con i territori, nonché delle risultanze della recente consultazione pubblica del DARA sul tema, il presente documento fornisce alcune indicazioni circa il possibile ruolo di ITALIAE all'interno della definizione della **Strategia Nazionale delle Green Community**, di cui il DARA è titolare, nella prospettiva di un associazionismo sostenibile propria della metrica progettuale di ITALIAE. Una Strategia che, gioco forza, dovrà perfezionarsi in linea con le più ampie proposte sul tema della sostenibilità promosse da altri attori di *policy* su livelli di *governance* superiori a quelli del Comune o dell'Unione dei Comuni (in particolare, Regioni e Piani Nazionali).

Dal presente documento emergono diversi spunti per la costruzione di questa Strategia, nonché un possibile contributo di ITALIAE al relativo percorso di realizzazione. Il modello delle Green Community, sinteticamente inquadrato in questa sede da una prospettiva giuridica, socio-economica ed organizzativa, può presentarsi come un paradigma di sviluppo per quei territori che, facendo dell'associazionismo intercomunale un punto di forza sul fronte dell'efficienza organizzativa, riescano ad intercettare le più moderne sfide della sostenibilità ed a inserirsi su un lungimirante percorso di crescita capace di *soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni*.

Nella prospettiva di ITALIAE, le Unioni di comuni dei territori montani e rurali possono rappresentare quei luoghi in cui, proprio in virtù del percorso di associazionismo avviatosi, sussistono molte delle caratteristiche che potranno permettere di avviare delle possibili sperimentazioni del modello di *green community*. Un modello che, tuttavia, necessita ancora di essere un'accurata ingegnerizzazione (oltreché di un preciso inquadramento giuridico ed organizzativo), e per il quale il presente suggerisce delle indicazioni circa la costruzione di un'ampia Strategia Nazionale da realizzarsi all'interno della più generale Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

## INDICE DEI CONTENUTI

### **1. La Strategia Nazionale delle Green Community: perché ITALIAE**

- 1.1 Il Progetto ITALIAE: contesto operativo, linee di intervento ed obiettivi
- 1.2 ITALIAE e l'irrinunciabile sfida della sostenibilità
- 1.3 Il ruolo del DARA e le possibili partnership

### **2. Che cos'è una Green Community?**

- 2.1 Inquadramento giuridico: un *vacuum* da colmare
- 2.2 La sostenibilità come concetto multidimensionale: i tratti essenziali di una Green Community
  - 2.2.1 *Ambiente e salute*
  - 2.2.2 *Economia*
  - 2.2.3 *Partecipazione*
  - 2.2.4 *Mobilità*
  - 2.2.5 *Turismo*
  - 2.2.6 *Cultura*

### **3. La costruzione della Strategia e il possibile contributo di ITALIAE**

- 3.1 Un punto di partenza metodologico: la Strategia Aree Interne
- 3.2 Le Unioni di Comuni come possibile perimetro della Green Community
- 3.3 Verso la definizione di un *benchmark*: alcune indicazioni sul *rating* di una Green Community
- 3.4 Il contributo di ITALIAE allo sviluppo della Strategia

### **4. Un possibile luogo di sperimentazione: le Unioni di comuni montane e rurali**

### **5. Conclusioni**

## 1. La Strategia Nazionale delle Green Community: perché ITALIAE

### 1.1 Il Progetto ITALIAE: contesto operativo, linee di intervento ed obiettivi

ITALIAE è il Progetto promosso dal DARA per affrontare il tema della **frammentazione amministrativa** e l'ottimizzazione del governo locale. Il Progetto, finanziato nell'ambito del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, è costruito su tre direttrici di intervento: aggregazione, intercomunalità e gestione associata delle funzioni. La *mission* del progetto è quella di facilitare il rafforzamento delle capacità amministrative e di gestione dei servizi degli enti locali, nel quadro di un'articolata azione di *capacity building* e di specifiche misure di accompagnamento a favore degli enti territoriali. Le diverse azioni che il progetto sta realizzando mirano a facilitare la nascita e lo sviluppo di **sistemi intercomunali** di gestione dei servizi e di governo del territorio. Con ITALIAE, il DARA intende compiere un 'salto di qualità' nell'impostazione degli interventi a supporto dello **sviluppo locale**, in una prospettiva di *multilevel governance* partecipata.

Pertanto, il Progetto, che ha una logica di intervento fortemente ancorata all'Obiettivo Tematico 11 di rafforzamento della capacità istituzionale per un'Amministrazione Pubblica efficiente, poggia su tre obiettivi generali:

- **modernizzare il sistema amministrativo territoriale** attraverso il potenziamento delle capacità di pianificazione strategica delle azioni di sviluppo del proprio territorio in un'ottica di aggregazione operativa;
- **migliorare le prestazioni degli enti locali** attraverso la condivisione e il potenziamento dello sviluppo di strumenti e modalità operative già in funzione in singole realtà, mediante gestioni associate, unioni e fusioni, nonché possibili processi di riaggregazione secondo logiche di omogeneità in area vasta; diverso coinvolgimento di stakeholders e comunità dei cittadini nei processi deliberativi e nei sistemi di gestione dei servizi; miglioramento della valutazione dei risultati delle scelte pubbliche attuate e della capacità di rendicontare i risultati dell'azione pubblica in linea con i criteri della trasparenza;
- **potenziare la capacità di governance** degli enti attraverso un generale approccio di cooperazione operativa, sperimentazione e diffusione di pratiche innovative nelle modalità tecniche dell'agire pubblico e delle relazioni partenariali, sviluppando organizzazioni in grado di ottenere economie di scala, innovazione ed effettivo assolvimento di efficienza ed efficacia delle funzioni pubbliche.

La strategia complessiva del Progetto è incentrata su tre linee di intervento:

- il **Laboratorio** permanente, che supporta in una logica multidisciplinare i processi di aggregazione e di intercomunalità;
- gli **Atelier** di sperimentazione, che sperimentano e promuovono soluzioni innovative di carattere organizzativo e gestionale;
- le **Filiere** di diffusione, che veicolano sul territorio buone pratiche, attraverso logiche di riuso da sviluppare anche nel modello delle *community*.

Le tre linee sono integrate da una quarta linea, che garantirà un presidio stabile alle attività di analisi e studio, gestite anche in modalità di ricerca-intervento, e avrà funzione di **Osservatorio** ('Osservatorio sui processi di riordino, associazionismo e il sistema delle autonomie locali').

In tale contesto, il presente documento si inserisce nella linea 'Osservatorio'. Nella metrica progettuale di ITALIAE l'Osservatorio è concepito come una struttura di *service* a supporto stabile di tutte le altre attività di ITALIAE. I prodotti elaborati in sede di ricerca contribuiranno a costruire azioni efficaci per le altre linee di intervento (Laboratorio permanente, Atelier di sperimentazione e Filiere di diffusione). Il documento, per la specifica tipologia del suo contenuto, confluisce nella specifica area dell'Osservatorio: *survey tematiche*

## 1.2 ITALIAE e l'irrinunciabile sfida della sostenibilità

Diverse sono le ragioni che stanno spingendo il progetto ITALIAE ad abbracciare la prospettiva della sostenibilità nel corso delle proprie azioni sui territori. La prima riguarda lo scenario nazionale ed internazionale: negli ultimi decenni si sono infatti moltiplicate le politiche che mettono in primo piano lo sviluppo sostenibile che, secondo la definizione del Rapporto Brundtland (World Commission on Environment and Development, 1987), è *uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni*.

È qui doveroso chiarire che con il termine sostenibilità non si fa solamente riferimento alle imprescindibili sfide della lotta all'inquinamento ed alle pratiche climalteranti, bensì, stando alle varie riflessioni sviluppatesi negli anni successivi alla prima condivisione del tema (ONU, 1992), il termine 'sostenibilità' si andato via via articolando negli anni, fino a giungere a varie concettualizzazioni che ne delineano i contenuti sulla base di tre pilastri: sociale, ambientale ed economica. Il principio dello **sviluppo sostenibile** si è pertanto configurato sulla base di tre fattori interdipendenti: la tutela dell'ambiente, la crescita economica e lo sviluppo sociale.

A testimonianza della multidimensionalità del fenomeno, sono ben 17 gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (per un totale di 169 'target' o traguardi) che si intende raggiungere all'interno dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Si tratta di una vera e propria *roadmap* sul tema della sostenibilità, seguendo la quale i Paesi coinvolti si sono impegnati a raggiungerle gli obiettivi prefissati entro il 2030.

Nella prospettiva di ITALIAE, le azioni in favore dell'efficientamento dalla PA devono tener conto della sfida della sostenibilità, che potrà avvenire ricorrendo alla diffusione delle *best practices* in un'ottica di dialogo e cooperazione tra gli attori istituzionali, sociali ed economici presenti sul territorio. Pertanto, il progetto si propone di favorire tale dialogo diffondendo le varie esperienze realizzate sui territori in materia di condivisione degli scenari, partecipazione, coinvolgimento degli *stakeholder* a livello locale, al

fine di coordinare le progettualità e le azioni degli attori territoriali, orientandolo verso percorsi condivisi di sostenibilità. Una pubblica amministrazione che opera in maniera sostenibile dovrebbe accompagnare cittadini ed imprese alla loro conversione in senso ecologico e sociale, intervenendo sulla progettazione di prodotto e di processo, sui processi organizzativi e sulla valorizzazione delle competenze. Ci sono, ad oggi, almeno quattro *asset* fortemente strategici per ITALIAE nei quali si rintracciano molti elementi afferenti al macro-tema della sostenibilità.

Il primo, di carattere generale, riguarda la *mission* del progetto: ITALIAE favorisce lo sviluppo di Unioni di Comuni per la prosperità economica e sociale del territorio. Lo spirito del progetto è fortemente incentrato sull'idea che le Unioni siano intrinsecamente portatrici del valore della sostenibilità in quanto luoghi in cui, attraverso la cooperazione e la messa a rete di competenze, si possano realizzare quelle economie di scala capaci di rendere più efficiente l'erogazione di servizi a cittadini ed imprese, favorendo, in questo modo, lo sviluppo dei territori.

Il secondo, di carattere metodologico, è riconducibile alla complessiva logica di attuazione del progetto, basato sulla costruzione di una grande 'comunità di pratica' (Wenger, 1996) avente l'obiettivo di produrre conoscenza organizzata e di qualità, alla quale ogni *stakeholder* – nel caso di ITALIAE, rappresentanti di Comuni, Unioni e Fusioni di Comuni, amministratori locali, rappresentanti delle istituzioni e della società civile, organismi dell'associazionismo di categoria, rappresentanti degli enti territoriali e delle professioni, dello sport, del turismo, delle università e della ricerca – ha libero accesso: nella logica della comunità, i soggetti coinvolti nelle azioni progettuali mirano a un apprendimento continuo attraverso la consapevolezza delle proprie conoscenze e di quelle degli altri. Questo approccio, basato sul trasferimento di contenuti da uno a molti, ben si collega all'idea di innovazione condivisa e sostenibile: in ITALIAE l'innovazione nasce dall'avvicinamento e della contaminazione tra attori eterogenei, attivando quei processi che attraversano le varie istituzioni, formando relazioni complesse ed inusuali tra sfere di attività differenti che, a loro volta, si basano su relazioni interpersonali (Callon, 1999). La dimensione di *community*, quindi, offre un terreno fertile per l'individuazione e la realizzazione di idee innovative basate sulla condivisione di visioni comuni, di *know-how* e pratiche.

Il terzo riguarda la linea di intervento delle Filiere di diffusione. Non sono rare sul territorio esperienze di eccellenza da parte di PA capaci di adottare soluzioni operative, organizzative e tecnologiche di successo, in grado di fornire le risposte adeguate ai fabbisogni di riferimento. Non sempre, tuttavia, si riesce a far conoscere queste *best practices*, caratterizzate sovente da proposte efficaci, realizzate con costi sostenibili. Nelle maggior parte dei casi, purtroppo, restano poco note o, peggio, confinate nell'ambito territoriale di origine. È un'opportunità persa per molte altre amministrazioni che, da queste esperienze, potrebbero trarre i giusti insegnamenti per rispondere in modo congruo a problematiche simili. Per tali ragioni, nell'ambito di ITALIAE è stato creato il modello di intervento delle Filiere che consente a queste soluzioni originali di trovare la giusta valorizzazione, tramite interventi finalizzati alla loro diffusione mediante il riuso, elemento centrale in qualsiasi strategia che voglia qualificarsi come sostenibile.

Il quarto concerne una specifica esperienza che ITALIAE ha affrontato tra le prime attività del Progetto, quella degli Stati Generali della Montagna (SGM), dai cui Tavoli permanenti sono emerse molteplici istanze incentrate sul tema della sostenibilità. Da una lettura trasversale dei documenti si coglie immediatamente, in modo chiaro ed inequivocabile, un *sentiment* profondo che abbraccia le istanze dei Tavoli circa la valorizzazione del territorio collegata ad uno sviluppo integrato e, soprattutto, ad impronta sostenibile. Questo è di sicuro un punto che accomuna i vari partecipanti agli SGM. Esistono, ovviamente, delle differenze: i diversi Tavoli segnalano molti problemi e numerosi interventi, ciascuno dalla propria angolazione tematica. Tuttavia, nelle diverse visioni, di volta in volta, il turismo, l'agricoltura, il tessuto imprenditoriale, le infrastrutture, l'economia circolare, diventano volani ed ingredienti centrali delle proposte di sviluppo. È altresì emerso dall'esperienza degli SGM che la cooperazione intercomunale è un processo da rafforzare, innanzitutto, per garantire una migliore qualità dei servizi ai cittadini e uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dei territori.

Certamente, affrontare le tematiche del Progetto in una prospettiva totalmente *green* implica per ITALIAE l'adozione di un approccio rinnovato e condiviso che assume peculiari caratteri di complessità finora mai affrontati: per queste ragioni, il progetto sta conducendo una riflessione sul tema dello "Sviluppo sostenibile" con l'obiettivo di diffondere processi di aggregazione intercomunale capaci di incoraggiare lo sviluppo sostenibile.

L'allestimento, la gestione e l'attuazione di questi processi abbisognano, a loro volta, di tutte le capacità e gli strumenti di cui possono disporre gli enti locali e le loro PA: per queste ragioni, il ruolo di tutti i livelli di *governance* risulta cruciale per l'attuazione di percorsi ad impronta sostenibile. Stando alla più recente attualità, anche l'Unione Europea sta cercando di coinvolgere direttamente gli enti locali, nella fattispecie i Comuni, nel percorso verso una *svolta green*: il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, lanciato nel 2008 e diventato globale nel 2017, ne è l'esempio più immediato, sebbene il tema della sostenibilità e l'attuazione di interventi *ad hoc* a livello di enti locali sia emerso già nel Piano d'Azione di Lisbona del 1996 (cfr. Box 1).



#### **BOX 1. Il Piano d'azione di Lisbona ed il Patto dei Sindaci**

Il Piano d'Azione di Lisbona (1996) ha individuato principi e modalità operative per supportare gli enti locali e regionali impegnati nei processi di azione per lo sviluppo sostenibile. Tra le altre prescrizioni, il Piano di Lisbona promuove il ricorso a strumenti operativi, quali indicatori di sostenibilità, procedure di gestione e certificazione ambientale, oltre ad una sistematica costruzione del consenso mediante la partecipazione, la cooperazione e il dialogo. Sempre nel Piano di Lisbona è possibile rintracciare anche un esplicito impegno a ridurre l'impronta ecologica delle aree urbane. In questa ottica si inseriscono anche vari tentativi di attivazione della cosiddetta 'economia circolare', intesa come sistema orientato al riutilizzo nei successivi cicli produttivi, riducendo al massimo gli sprechi: nella considerazione di tutte le fasi del ciclo economico (progettazione, produzione, consumo, fino alla destinazione a fine vita), gli attori operanti nei vari territori devono cogliere ogni opportunità di limitare l'apporto di materia ed energia in ingresso e di minimizzare scarti e perdite, ponendo attenzione alla prevenzione delle esternalità negative e alla realizzazione di nuovo valore sociale e territoriale. In questo contesto, il ruolo della PA nell'incentivare processi eco-sostenibili anche attraverso percorsi condivisi tra varie realtà locali può risultare decisivo, al fine di contribuire a costruire un nuovo modello di sviluppo locale, capace di proteggere l'ambiente, limitare i rifiuti, e non in ultimo creare posti di lavoro.

Proprio in questa direzione sembra andare, in una prospettiva di condivisione tra molteplici enti amministrativi, il 'Patto dei Sindaci', un'iniziativa della Commissione Europea lanciata per riunire in una rete permanente le città che intendono avviare un insieme coordinato di iniziative per la lotta ai cambiamenti climatici: le città che aderiscono al Patto assumono un impegno formale a perseguire obiettivi più ambiziosi di quelli posti a livello generale dalla UE nel Pacchetto clima-energia (20% di riduzione delle emissioni di gas serra, 20% di aumento dell'efficienza energetica, 20% di incremento dell'uso di fonti rinnovabili entro il 2020) attraverso l'attuazione di *best practices* di risparmio energetico, di efficienza energetica e l'uso di fonti rinnovabili. Nel dettaglio, i firmatari devono approvare, entro un anno dall'adesione, un Piano d'Azione per l'energia sostenibile (PAES), contenente l'insieme coordinato di azioni che intendono porre in atto: tale progettazione, nell'ambito della quale risulta decisivo un elevato grado di partecipazione delle società civile, si basa su 'inventario delle emissioni' che permetta di calcolare le emissioni del territorio comunale nell'anno di riferimento e di individuare gli obiettivi di riduzione.

### 1.3 Il ruolo del DARA e le possibili partnership

La sfida della sostenibilità che ITALIAE vuole raccogliere è tuttavia frutto di una continua collaborazione e di un proficuo confronto con la struttura del DARA. Proprio sul tema delle Green Community (GC), il ruolo del DARA è ad oggi estremamente rilevante: stando alla Legge 221/2015, che ha introdotto nell'ordinamento italiano numerose disposizioni in materia ambientale volte alla promozione della *green economy* e al contenimento dell'uso eccessivo delle risorse naturali, individua nel DARA un attore centrale nella predisposizione della Strategia Nazionale delle Green Community (Box 2).

#### **BOX 2. La Strategia nazionale delle *Green Community* e la Legge 221/2015**

La Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, collegato ambientale alla legge di stabilità 2016, ha introdotto nell'ordinamento italiano numerose "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali". L'art. 72 di tale legge prevede, al comma 1, che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri – di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la Conferenza unificata (art. 8, d.lgs. n. 281/1997) – promuova la predisposizione della Strategia nazionale delle Green community. La Strategia ha come scopo principale quello di individuare il valore dei territori rurali e di montagna che «intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane», attraverso l'elaborazione di un piano di sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico, ambientale ed economico.

A riguardo, il DARA ha aperto una consultazione pubblica (terminata il 30 marzo 2017) per acquisire osservazioni, valutazioni e proposte in ordine all'individuazione delle *policy* di sviluppo sostenibile dei territori, proprio con l'obiettivo di raccogliere l'ambiziosa sfida della predisposizione di una Strategia Nazionale. In una prospettiva *bottom-up* propria dei più efficaci criteri di partecipazione, il DARA ha di fatto coinvolto gli attori del territorio al processo di elaborazione di questa Strategia. All'interno dei documenti pervenuti compaiono riflessioni estremamente rilevanti per ITALIAE: a seguito della consultazione sono pervenuti al Dipartimento numerosi contributi documentali – sia da parte di organizzazioni, associazioni pubbliche e private nonché privati portatori di interessi (disponibili sul sito del DARA) – che hanno voluto esprimere osservazioni e fornire suggerimenti su come dovrebbe essere formulata la Strategia. Un primo lavoro di *screening* dei contributi è stato già effettuato dal DARA, e da questa lettura integrata dei documenti pervenuti emergono, tra gli altri, i seguenti punti:

- si concorda nel ritenere indispensabile l'integrazione, l'armonizzazione e il coordinamento con diverse altre strategie nazionali coerenti e sinergiche sugli stessi obiettivi o su obiettivi strumentali ai primi (e.g., la Strategia Nazionale Sviluppo sostenibile - SNSvS, la Strategia Nazionale per le Aree Interne);
- riguardo all'individuazione del perimetro territoriale di riferimento, è stato sottolineato come una concettualizzazione di GC sia inscindibile da una scelta dimensionale, in quanto l'estrema frammentazione del tessuto Comunale porterebbe ad escludere che le comunità di riferimento possano semplicisticamente essere ricondotte alla cittadinanza di singoli Comuni;
- c'è convergenza sulla necessità di avviare un progetto di comunicazione sui temi specifici della GC ed un progetto formativo sui temi della *green economy* che accompagni la Strategia anche in conformità ai dettati delle principali organizzazioni internazionali (ONU, UNESCO) che hanno ribadito il ruolo delle Università come luoghi di ricerca e apprendimento per lo sviluppo sostenibile (educazione sostenibile).

Proprio in riferimento ad altri programmi nazionali sul tema dello sviluppo sostenibile, è tuttavia necessario riconoscere la centralità del SNSvS (adottata il 22 dicembre 2017), dentro il cui potrà muoversi un'efficace Strategia per lo sviluppo delle GC. È in questo contesto fondamentale ricordare che proprio all'interno dell'ampia SNSvS viene riconosciuto alle Regioni un ruolo di primo piano nell'allineamento delle politiche regionali di sviluppo sostenibile agli obiettivi della suddetta Strategia Nazionale, con un riferimento puntuale alle *Strategie di Sviluppo Sostenibile Regionali*, come previsto all'art. 34 del Codice dell'Ambiente (152/2006) e nelle successive modificazioni. L'iniziativa delle GC potrebbe inserirsi in questo più ampio spettro di azioni, necessariamente da coordinare, in favore della sostenibilità e dello sviluppo in chiave *green*. A riguardo, una possibile partnership con il MATTM, principale promotore della SNSvS, risulterebbe cruciale per favorire la definizione di una coerente Strategia per le GC per la quale il DARA può presentarsi come una struttura di riferimento per quanto riguarda il coordinamento degli interventi nelle Unioni di Comuni (come si vedrà in seguito, il possibile perimetro amministrativo su cui sperimentare e sviluppare il modello delle GC) sul tema della sostenibilità e sugli obiettivi da raggiungere coerentemente con la summenzionata Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

## 2. Che cos'è una Green Community?

Prima di addentrarci in quello che potrà essere il contributo di ITALIAE alla definizione e allo sviluppo della Strategia Nazionale delle GC, è opportuno fare il punto sullo stato dell'arte in materia. In questa sezione, l'analisi del fenomeno verrà attraverso una breve analisi dell'inquadramento giuridico – dalla quale, come vedremo, emergono dei punti di partenza utili a definire un concetto più puntuale di GC – per poi passare ad una più ampia disamina delle tematiche che uno sviluppo realmente sostenibile ed incentrato sulla ricchezza dei territori dovrebbe adottare in una prospettiva multidimensionale.

### 2.1 Inquadramento giuridico: un *vacuum* da colmare

Riguardo agli aspetti giuridici, è doveroso muoversi dal più autorevole riferimento normativo sul tema. La legge n. 221 del 28 dicembre 2015, collegato ambientale alla legge di stabilità 2016, ha introdotto nell'ordinamento italiano numerose “disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”. L'art. 72 di tale legge prevede, al comma 1, che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri (DARA) – di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), e sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBAC), il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAFT) e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), nonché la Conferenza unificata (art. 8, D. Lgs. n. 281/1997) – **promuova la predisposizione della Strategia Nazionale delle Green Community.**

Il comma 2 dello stesso articolo introduce qualche elemento descrittivo circa la definizione di tale Strategia: essa sarebbe innanzitutto destinata ai **territori rurali e di montagna** che intendano «sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio», nonché «aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane». Nello schema della Strategia, tali territori, in linea con i principi della *green economy*, devono impostare un **piano di sviluppo sostenibile** che coinvolga diverse risorse e settori espressamente individuati dall'articolato. Le Regioni e le Province autonome, aggiunge il comma 3, possono individuare con legge i tempi, i modi e le risorse per la realizzazione della Strategia sui territori di rispettiva competenza, mentre “la promozione dell'attuazione” della stessa viene attribuita alle **Unioni di comuni montani e non.**

Leggendo per intero il testo dell'articolo, si può notare come l'espressione *Green Community*, utilizzata nella rubrica dello stesso e nel suo primo comma, non venga, però, **mai definita dalla norma** in esame. Inoltre, non sembra possibile rinvenire una siffatta definizione in altri atti normativi adottati a livello nazionale o a livello di Unione Europea. Sebbene il suo significato possa essere intuibile col senso comune e rimandi a comunità che scelgono di mettere in atto comportamenti sostenibili, dal punto di vista giuridico non si può non porsi un problema definitorio. La definizione normativa, infatti, pur non sottraendosi all'interpretazione, circoscrive l'ambito di applicazione della legge a fattispecie

preventivamente definite. Se il legislatore avesse dato una definizione di GC, rendendo tali termini unici e precisi, avrebbe facilitato il compito dell'interprete al quale sarebbe spettato, appunto, di interpretare il testo giuridico. In mancanza della definizione normativa, occorre invece uno sforzo di concettualizzazione maggiore. Ulteriori, e forse più importanti, indicazioni nella **ricerca di una definizione** di GC sono quelle che possiamo dedurre dal testo dell'art. 72 e, nell'ottica di un'interpretazione sistematica, dal contesto in cui la norma è inserita. Per facilitare l'esposizione, procediamo separatamente con una serie di osservazioni sul termine 'green' e sul termine 'community'.

### 2.1.1 Sul termine 'green'

Il titolo della legge in cui l'articolo è inserito "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" rimanda in maniera esplicita alla *green economy*, peraltro citata anche dallo stesso art. 72 quando fa riferimento al piano di sviluppo sostenibile che i territori rurali e montani dovrebbero sviluppare per sfruttare in maniera sostenibile le risorse di cui dispongono. Dunque, l'aggettivo *green* applicato alla parola *community* è sicuramente legato al concetto di *green economy*. Stando ad una definizione molto riconosciuta quale quella offerta dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente nel 2012, l'economia verde è "un'economia che genera un incremento del benessere umano e una riduzione delle diseguaglianze sul lungo periodo e che al tempo stesso evita di esporre le generazioni future a significativi rischi ambientali e alla scarsità ecologica". In parole semplici, "l'economia verde è un'economia che promuove opportunità economiche non in contrasto con la sostenibilità ambientale e il benessere sociale, nonché obiettivi ambientali in grado di offrire nuove opportunità socio-economiche" (European Network for Rural Development, 2017).

Lo stesso articolo art. 72 individua, tra l'altro, con un elenco probabilmente indicativo - e non per forza esaustivo - i campi in cui questa transizione al *green* può realizzarsi:

- a) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale («anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno»);
- b) la gestione integrata e certificata delle risorse idriche;
- c) la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano;
- d) lo sviluppo di un turismo sostenibile («capace di valorizzare le produzioni locali»);
- e) la costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna;
- f) l'efficienza energetica e l'integrazione intelligente degli impianti e delle reti;
- g) lo sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*);
- h) l'integrazione dei servizi di mobilità;
- i) lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile («che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti»).

### 2.1.2 *Sul termine 'community'*

Al termine del lungo elenco delle iniziative di green economy, l'art. 72 vira sulle modalità in cui la Strategia dovrebbe portarle a sistema, innestando il tema della comunità. Anche in questo caso, ci sembra si possa ricavare qualche preziosa indicazione dal testo stesso della legge. Il suo comma 3 prevede, infatti, che le Regioni e le Province autonome possano individuare con proprie leggi le modalità, i tempi e le risorse finanziarie «sulla base dei quali le Unioni di comuni e le Unioni di comuni montani promuovono l'attuazione della Strategia Nazionale». Sono, dunque, queste forme aggregative comunali, le Unioni di comuni appunto, montani e non, i soggetti individuati dalla norma come i promotori, sul territorio, della Strategia. Questo lascerebbe intendere come tali soggetti possano coincidere o con le *community*, o, per lo meno, costituirne quello che potremmo chiamare il 'referente istituzionale' delle stesse. D'altronde, non si può trascurare il fatto che a livello nazionale alcuni recenti interventi normativi spingano verso la gestione associata di funzioni e servizi soprattutto da parte di quei comuni di piccole dimensioni che spesso caratterizzano le zone montane e rurali: l'esercizio in forma associata mediante Unione o convenzione è stato individuato per le funzioni fondamentali (DL n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012), sebbene tale disposizione abbia innescato un processo molto complicato e tutt'ora in fase di definizione con scadenze che sono state più volte prorogate. Più di recente, la legge n. 158/2017 sui piccoli comuni ha aggiunto, all'art. 13 dedicato proprio all' "attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane", che i piccoli Comuni, gli stessi che dovrebbero esercitare in forma associata le funzioni fondamentali mediante Unione di comuni o Unione di comuni montani (DL n. 78/2010), svolgano in forma associata anche «le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socioeconomico nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea».

Proprio questi indirizzi ci spingono a sostenere che il concetto di *community* potrebbe implicare, per lo meno per tutti i piccoli comuni, il superamento delle singolarità comunali: se le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socioeconomico devono essere svolte in forma associata, così dovrebbe essere anche per l'elaborazione del piano di sviluppo sostenibile di cui alla Strategia Nazionale. In questa direzione si è mossa anche la Strategia Nazionale per le Aree Interne, la quale non può non essere un riferimento utile e importante nell'elaborazione e nell'attuazione della Strategia Nazionale delle GC. I soggetti pubblici di riferimento per tale Strategia sono le associazioni di Comuni: essa prevede, infatti, la presenza del "requisito associativo", richiede, cioè, che i Comuni realizzino forme appropriate di gestione associata di funzioni fondamentali e servizi funzionali al raggiungimento dei risultati per i Comuni. Pur lasciando ai Comuni la libertà di scegliere la forma associativa più idonea al territorio, la Strategia Aree Interne prevede, tuttavia, la costituzione di "sistemi intercomunali permanenti come prerequisito per l'intervento".

## 2.2 La sostenibilità come concetto multidimensionale: i tratti essenziali di una Green Community

Al di là delle etichette e delle nomenclature i diversi approcci al tema mirano, sebbene con accenti diversi, ad identificare come una GC i luoghi in cui viene favorito uno sviluppo sostenibile e durevole sia dal punto di vista ambientale che sociale, caratterizzato cioè da un uso più efficace ed efficiente delle

risorse, dalla riduzione della CO<sub>2</sub> complessivamente prodotta (fino a ipotizzare settori o produzioni *carbon neutral*), dall'inclusione di più ampi strati della popolazioni ai benefici di tale sviluppo, nonché alla maggiore resilienza del territorio, inteso, quest'ultimo, come complesso insieme di elementi ecologici, biologici e antropici, ci si aggiungono elementi economici e produttivi.

Questo doppio e inscindibile obiettivo (ambientale ed economico-sociale), che riflette il carattere marcatamente multidimensionale del concetto di sostenibilità, ha implicazioni di non esiguo rilievo dal punto di vista della credibilità delle iniziative da porre in essere, o da riconoscere come valide, in un contesto di GC.

Oltre ai punti di vista ambientale, energetico ed economico, uno sviluppo sostenibile da attuare nel contesto di una GC deve irrinunciabilmente riflettere il punto di vista sociale, premessa intrinseca per la qualificazione di una *community*. In tal senso, la capacità di intrecciare in modo virtuoso le componenti urbane e rurali, quelle locali ed extra-locali (si pensi, ad esempio, al turismo e alla mobilità) è estremamente rilevante. Ai fini delle modalità attuative assumeranno un ruolo decisivo la qualità e l'efficacia dei flussi di informazione nella loro filiera complessiva: dalle conoscenze iniziali alla comunicazione, al riconoscimento condiviso delle diverse componenti sociali coinvolte.

### 2.2.1 *Ambiente e salute*

Tra gli obiettivi che una concreta Strategia dovrebbe perseguire nei territori interessati, è imperativo partire da una drastica riduzione delle emissioni climalteranti, che possa condurre, entro una data stabilita e con un sistema credibile di monitoraggio, ad emissioni zero. Si tratta di una sfida impervia, che dovrà certamente passare per una sostanziale riconversione dei modelli di *business* esistenti. In questa prospettiva potranno inserirsi interventi di sostegno all'espansione dell'agricoltura biologica, che oltre a contribuire significativamente al contenimento delle emissioni, ad un'alimentazione di qualità e maggiormente sana, con ricadute positive sulla salute pubblica. In questo contesto, la certificazione e il controllo della filiera agroalimentare, anche mediante un marchio di attestazione di provenienza e produzione, possono certamente fungere da moltiplicatori di consapevolezza e responsabilizzazione.

### 2.2.2 *Green economy*

L'efficientamento delle reti e dei servizi locali si combina in modo stretto con la diffusione di soluzioni e pratiche di *green economy* entro il tessuto produttivo locale. Numerosissime sono le competenze, le normative, le strutture già coinvolte ma, spesso, tra loro non integrate. Un ruolo della Strategia potrebbe essere, al riguardo, quello di favorire processi di de-frammentazione sul piano conoscitivo sia delle buone pratiche già in essere, sia delle opportunità e dei meccanismi di condivisione a livello locale.

Molteplici sono gli ambiti di intervento in questa categoria.

- *Energia*. La frontiera dell'innovazione energetica deve essere un asse prioritario di una Green Community: questi territori dovrebbero applicare un modello di produzione volto a soddisfare i fabbisogni energetici e termici on impianti locali e reti di proprietà. Le imprese, specialmente quelle agricole, devono essere messe nelle condizioni di non essere dipendenti dalle fonti energetiche fossili, e devono avere incentivi a contribuire positivamente alla produzione di energia da fonti rinnovabili (anche con tecnologie *open source* capaci di favorire il riuso, in una

prospettiva di *circular economy*, dei sottoprodotti agricoli con una forte componente di efficienza energetica).

- *Agricoltura*. Degrado e impoverimento del suolo, inquinamento acquifero da uso spropositato di prodotti chimici, consumo eccessivo di risorse, specialmente idriche, nell'agricoltura intensiva: un'agricoltura praticata in modalità non sostenibile può causare danni irreparabili all'uomo e all'ambiente. Al contrario, un'agricoltura situata può portare vantaggi a tutta la comunità. Filiere corte, rispetto della terra, prodotti biologici, accesso alle risorse garantito a famiglie di agricoltori e piccoli produttori, sviluppo di tecniche tradizionali di adattamento a fattori biotici e abiotici, rafforzamento delle capacità di far fronte a disastri naturali anche promuovendo le infrastrutture verdi: sono questi alcuni degli elementi che possono rendere sostenibile un settore vitale per l'intera comunità.
- *Industria e artigianato*. Fermo restando il principio della tutela dell'ambiente, una Green Community non può tuttavia rinunciare a rilevanti produzioni nel settore manifatturiero, un comparto strategico fondamentale per preservare elevati livelli di occupazione, domanda interna e una solida struttura produttiva. Contribuire alla diversificazione delle attività soprattutto nelle aree rurali, montane e interne, vuol dire garantire la generazione di reddito e di lavoro. Ciò può essere accompagnato dal sostegno alle industrie a basso impatto ambientale, quali quella culturale, alla valorizzazione dell'artigianato locale e al recupero dei mestieri tradizionali.
- *Rifiuti*. Occorre mettere in atto politiche di riduzione della produzione di rifiuti civili e delle attività produttive fino all'azzeramento (*zero waste production*), attraverso la raccolta differenziata e il successivo riciclaggio e/o recupero energetico delle biomasse sotto forma di biogas o di *compost* per le coltivazioni in serra o in campo, partendo dall'educazione per cittadini, operatori e turisti.
- *Edilizia*. Nella prospettiva di una GC c'è l'esigenza di adottare una politica edilizia contraria alla cementificazione e alla sottrazione di territorio all'agricoltura e alle aree boschive (consumo di suolo); ciò implica la riduzione delle attività altamente energivore e di distruzione del paesaggio. La fragilità e la vulnerabilità del patrimonio edilizio montano sono purtroppo condizioni ben conosciute nelle loro conseguenze anche tragiche, ma considerate in modo ancora troppo frammentario ed insufficiente nelle pratiche di governance: affinché le infrastrutture tradizionali non diventino fattori di impatto negativo, devono essere sostituite o perlomeno combinate anche con ingegneria naturalistica in un'ottica di pianificare e realizzare infrastrutture verdi come reti ecologiche polivalenti.

### 2.2.3 Partecipazione e autovalutazione

L'amministrazione condivisa può rappresentare un punto di forza di una Green Community laddove si presenti come portatrice di valore e contenuti sul fronte della *governance*. Nell'idea di una comunità tra amministrazione e cittadini dovrebbe esistere un rapporto di assoluta collaborazione volto al perseguimento del benessere collettivo attraverso l'adozione di soluzioni partecipate, inclusive e, soprattutto, efficaci. Ciò può avvenire attraverso forme di coinvolgimento strutturato nei processi di pianificazione, *co-design*, gestione e valutazione dei servizi pubblici: in virtù del significativo livello di pluralismo che ha pervaso un notevole ventaglio di ambiti della vita quotidiana, il rapporto tra

amministrazione e cittadini può presentarsi, in una Green community, come un driver di sviluppo in quanto la società civile e le imprese non si presenterebbero più come 'soggetti passivi', bensì portatori di quel bagaglio di conoscenza utile ad affrontare qualsiasi questione 'pubblica'. Se i cittadini e le imprese possono partecipare al dibattito ed ai processi pubblici, dovrebbero parimenti poter valutare i risultati ottenuti dalla Community e dai relativi amministratori attraverso un chiaro e trasparente processo di rating interno, meglio definibile come un'autovalutazione rispetto a degli elementi prestabiliti che qualificano una Green Community.

#### 2.2.4 *Turismo*

Nello spirito di una GC un turismo consapevole può rappresentare un importante driver di crescita. Il turismo, tuttavia, non deve essere solamente basato sulla promozione del patrimonio naturale, artistico e culturale, ma allo stesso tempo portatore di educazione: raccontare i luoghi, conoscerli, valorizzare le loro diversità, facendo la più grande opera di tutela possibile, ovvero contribuire a far vivere i luoghi sulla base di modelli di crescita durevoli e orientati al futuro, ma in coerenza con la loro storia. A riguardo, viene subito in mente il concetto di turismo sostenibile proposto dall' UNWTO (Organizzazione mondiale del Turismo): è sostenibile quel turismo in grado di soddisfare le esigenze dei turisti attuali e delle regioni ospitanti prevedendo e accrescendo le opportunità per il futuro; tutte le risorse dovrebbero essere gestite in modo tale che le esigenze economiche, sociali ed estetiche possano essere soddisfatte mantenendo l'integrità culturale, i processi ecologici essenziali, la diversità biologica, i sistemi di supporto dell'area – la Green Community – in questione. Ciò mette in evidenza che preservare le risorse non significa affatto non usarle. Il valore intrinseco di una risorsa, infatti, può essere compromesso sicuramente da un'eccessiva pressione turistica ma anche da un'assenza di politiche di valorizzazione e dall'abbandono dei territori: da questo punto di vista, l'emergenza connessa al dissesto idrogeologico nel nostro Paese è un esempio lampante.

#### 2.2.5 *Mobilità*

Una mobilità sostenibile lega insieme le tematiche del risparmio energetico, della tecnologia, oltre a necessitare di un'elaborazione di azioni per favorire un trasporto intelligente all'interno e fuori dalla comunità, economicamente efficiente, condivisibile e accettabile dai cittadini. Un sistema di mobilità dolce basato sulle infrastrutture verdi e sul paesaggio può diventare, fuori dalle situazioni di emergenza, un luogo di vivibilità, una rete di viabilità e servizi che componga un'offerta al territorio e turistica fatta di reti culturali e di corridoi ecologici segnalati e fruiti. Per queste ragioni, tra i criteri di qualificazione di un GC un ruolo di particolare importanza lo rivestono le reti infrastrutturali stabili e di supporto a forme di mobilità a basso impatto e alto rendimento locale (le c.d. infrastrutture lente o leggere). Si tratta di tutte quelle linee rappresentate, in prima istanza, dall'insieme di sentieri, cammini, ippovie, rotte di navigazione su acque interne e costiere, linee ferrate minori o dismesse, piste ciclopedonali e dorsali cicloturistiche. Questo patrimonio di linee leggere oggi esiste e funziona solo in parte sui nostri territori, ma è ben lontano dall'essere un sistema. Troppo spesso le singole vie non dialogano tra loro, sono sconnesse e i passaggi modali dall'uno all'altra sono difficili. Soprattutto non rappresentano la maglia strutturale di un territorio attorno alla quale prende forma un progetto di sviluppo. Su queste vie è necessario, ove possibile, congetturare un sistema di intermodalità che possa rispettare i più ovvi criteri di sostenibilità ambientale e allo stesso tempo fare da volano per un turismo consapevole.



### 2.2.6 *Cultura verde ed educazione collettiva*

Condizione preliminare per una coscienza ambientale ed il rispetto delle risorse naturali è la consapevolezza degli abitanti e dei fruitori dei valori dei patrimoni paesaggistici, territoriali ed ecologici, a partire da quelli con i quali sussiste una relazione diretta. Per muovere la coscienza sociale di cittadini e imprese su questi temi non sembra sufficiente il percorso di educazione standard: l'utilizzo sostenibile delle risorse non è solo dipendente dalle regole e dalle azioni materiali, bensì occorre agire congiuntamente per educare collettivamente. Sono infatti le motivazioni ad operare le scelte sostenibili che stanno alla base dell'agire umano, e sembra evidente che sono soprattutto le azioni immateriali e di carattere culturale ad assumere un'importanza catartica sulla popolazione, molto più delle azioni di natura materiale, in quanto capaci di coinvolgere direttamente il pensare e l'agire dei cittadini. Una GC si forma, si compatta e si agevola attraverso manifestazioni in grado di sviluppare l'attrattività di un pubblico generalista in grado di diventare parte attiva dello scambio dialettico tra natura e cultura, favorendo l'acquisizione di una maggiore coscienza sia individuale che collettiva. Non in ultimo, in una GC si potrebbe anche immaginare, sulla base di esistenti esperienze di successo, un percorso di formazione specifica (superiore o addirittura universitario) sul tema della sostenibilità.

### 3. La costruzione della Strategia e il possibile contributo di ITALIAE

L'orizzonte aperto dall'art. 72 della L. 221/2015 apre un'occasione storica di modernizzazione organizzativo-istituzionale e di riconversione economica in chiave green legata principalmente a necessità di risposta alle criticità economiche, sociali e culturali che colpiscono e depauperano - spesso in maniera irreversibile - molti territori del nostro Paese.

La Strategia dovrebbe ricollocare l'Italia nella battaglia europea per mitigare i cambiamenti climatici e dare spazio e futuro ad un'economia *low carbon* e a partire dalla valorizzazione strategica del capitale naturale e quindi delle aree montane e interne. È necessario innanzitutto che la Strategia individui delle misure che possano armonizzarsi con le attuali strategie nazionali ed europee su temi convergenti.

Le GC potrebbero nascere, svilupparsi e radicarsi con successo mediante la predisposizione di una Strategia da inserire all'interno di quadro normativo che favorisca l'utilizzo di leve economiche e finanziarie da parte degli operatori economici volte allo sviluppo di un'economia a basso impatto ambientale, caratterizzata dall'utilizzo di prodotti e materie prime locali, che concili e includa innovazione di processo e di prodotto con saperi tradizionali locali.

Un obiettivo concreto dovrebbe essere quello di facilitare la transizione verso economie a basse emissioni, pianificando e costruendo un modello innovativo e sostenibile di governance del territorio che punti prioritariamente sulla manutenzione del territorio, sulla prevenzione del dissesto idrogeologico, attraverso la pianificazione del territorio abitato e naturale, la tutela del paesaggio, la multifunzionalità e l'innovazione nell'agricoltura di montagna con il sostegno a quella biologica, lo sviluppo di un turismo dolce e il rapporto con la lettura del paesaggio naturale e culturale, l'attivazione di comunità ospitali ad alta prestazione di servizi territoriali innovativi, la gestione della selvicoltura e dei bacini idrici in un'ottica di sicurezza e di gestione efficiente e sostenibile delle risorse.

#### 3.1 Un punto di partenza metodologico: la Strategia Aree interne

Ciò che pare necessario come primo passo verso la creazione di una Strategia l'identificazione del perimetro di applicazione dei territori che vogliono configurarsi come una Green Community.

Un punto di riferimento fra le tante esperienze di politica pubblica già sperimentate sul tema della valorizzazione dei territori in una logica di sostenibilità ambientale e, soprattutto, sociale, è la Strategia Nazionale per le Aree Interne. Si tratta di un intervento a carattere sperimentale con il quale si intende contrastare lo spopolamento di quei territori che, trovandosi nell'impossibilità di accedere ai servizi fondamentali (salute, istruzione e mobilità) per ragioni principalmente geografiche, vedono i loro abitanti costretti ad emigrare in aree urbane, e le imprese a localizzarsi in aree più attrezzate e più vicine ai mercati di sbocco.

### Box 3. La Strategia Nazionale Aree Interne

Per la Strategia Aree Interne, i Comuni che rientrano in questa categoria sono individuati attraverso il criterio della 'distanza dai poli di servizio' (scuole, sanità e mobilità), e vengono classificati in *aree intermedie* (tempi di percorrenza per giungere ad un polo che va dai 20 ai 40 minuti), *aree periferiche* (tra i 40 e i 75 minuti) e *aree ultraperiferiche* (superiori ai 75 minuti). Nel caso della Strategia Aree Interne, i territori in cui è partita la sperimentazione sono stati individuati per procedura pubblica: si tratta di circa 68 aree (1043 Comuni) che rappresentano il 16% del territorio ma su cui si concentra, a testimonianza della marginalizzazione di queste aree, solo il 3.4% della popolazione nazionale. Nella Strategia Aree Interne, i sindaci dei Comuni coinvolti sono posti al centro del progetto: in una logica di collaborazione inter-istituzionale gli amministratori, la gestione associata di funzioni e servizi è considerata un pre-requisito essenziale per l'accesso ai finanziamenti, assicurati da specifici fondi allocati da varie leggi di stabilità, oltre che dai programmi operativi regionali della politica di coesione, co-finanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. I progetti di investimento riguardano principalmente quattro aree: i) la valorizzazione delle risorse naturali, culturali ed il turismo sostenibile; ii) il sostegno ai sistemi agro-alimentari e alle iniziative di sviluppo locale; iii) il risparmio energetico e le filiere locali di energia rinnovabile; iv) la rivalutazione dei saperi locali e dell'artigianato.

Certamente, ciò che ci si attende dagli interventi della Strategia Aree interne in termini di sviluppo del territorio presenta tratti di forte similarità con quanto può immaginare una Strategia efficace di sviluppo delle GC, e per tali ragioni l'esperienza di Aree Interne può rappresentare un utile esempio a cui ispirarsi, seppur adattato alle specifiche caratteristiche del caso, per lo sviluppo di una Strategia Nazionale per le CG. Tuttavia, sul fronte dei requisiti di partenza dei territori in cui applicare la Strategia Nazionale delle GC occorre immaginare un altro criterio, diverso da quello della distanza dai poli di servizio, che possa principalmente abbracciare la dimensione organizzativa.

### 3.2 Le Unioni di Comuni come possibile perimetro della Green Community

A riguardo, sempre facendo riferimento alle esperienze passate, l'espressione Green Community non è stata molto utilizzata prima della legge del dicembre 2015, e pertanto non è immediato fare riferimento ad uno specifico perimetro dimensionale per le community. L'espressione sembra comparire per la prima volta nell'ambito di un Progetto del 2010 promosso dal MATTM e dall'UNCEM all'interno del Programma Operativo Interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico" (FESR) 2007-2013, dal titolo "Green Communities nelle Regioni Obiettivo Convergenza": scopo del progetto era quello di supportare le amministrazioni comunali montane nella progettazione di interventi di efficienza e risparmio energetico. A partire da quell'esperienza, l'espressione Green Community comincia a comparire in diversi documenti, convegni e pubblicazioni promosse dall'UNCEM (Borghi, 2009; Corò e Gurisatti, 2009). La discussione, tuttavia, non inquadra un perimetro amministrativo preciso per lo sviluppo delle Community, sebbene si convenga che la base dimensionale debba assumere carattere sovra-comunale. Quanto alla forma associativa da assumere, l'Unione di comuni disciplinata dal nuovo art. 32 del decreto legislativo n. 267/2000 potrebbe rappresentare, dalla prospettiva di ITALIAE, la forma preferibile. Non solo perché essa viene esplicitamente citata dal nostro art. 72, che le attribuisce la responsabilità della "promozione dell'attuazione" della Strategia sui territori, ma anche perché il legislatore nazionale ha espresso, nell'ambito della normativa sopra citata sulla gestione associata delle funzioni fondamentali, una netta predilezione per tale forma aggregativa rispetto al modello

organizzativo alternativo che è quello della Convenzione (art. 30, D. Lgs. n. 267/2000). A differenza della “stabile” e “maggiormente” strutturata Unione, infatti, la Convenzione, viene stipulata col fine di «svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati» e deve stabilire «i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie». Tuttavia, non si può escludere la possibilità che i Comuni si associno tramite Convenzione, dal momento che tale possibilità è comunque prevista dalla legge.

Quanto ad ulteriori forme associative, potrebbero forse aspirare ad essere considerati GC i bacini imbriferi montani (BIM), consorzi obbligatori tra comuni costituiti - ai sensi dell'art. 1 della legge n. 959/1953 - per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, secondo le norme previste per le aziende speciali (art. 114); mentre sono equiparabili alle Unioni di comuni, e, dunque, a nostro avviso possibili *community*, le Comunità montane laddove sopravvivano (essendo cessati i finanziamenti statali in favore delle stesse, per effetto della legge n. 191/2009, la maggior parte delle Regioni italiane hanno scelto di abrogarle). Solo per avere un'idea della situazione attuale, tra le Regioni a statuto ordinario solo la Lombardia (LR n. 19/2008) ha scelto di mantenere in vita le Comunità montane, mentre in altre Regioni, come Lazio e Campania, continuano ad esistere, ma solo perché non è terminato il processo di riordino.

È tuttavia chiaro che non è sufficiente un'Unione per fare una Community, in quanto la nascita e lo sviluppo della comunità necessita di coinvolgere anche altri soggetti presenti sul territorio. La Strategia, dovrebbe essere pertanto pensata in una prospettiva *place-based*, e non dovrebbe prescindere dal coinvolgimento degli *stakeholder* locali, ossia da coloro che dovrebbero essere parte del processo di sviluppo. Ora, i campi di applicazione elencati dalla norma includono molti settori, dall'agricoltura all'energia, dal turismo ai trasporti e, sarebbe opportuno che, a seconda del piano di sviluppo sostenibile che si scelga di costruire, a seconda, cioè, dei settori su cui la *community* punta, venissero individuati e resi partecipi non solo i soggetti pubblici titolari delle relative competenze e funzioni, ma anche gli attori coinvolti dal processo come le associazioni di persone, gli operatori economici, le imprese private, nonché i soggetti che già esistono sul territorio e che possono avere un ruolo importante.

Rispetto a ciò, la già citata esperienza della Strategia Nazionale per le Aree Interne costituisce una buona pratica di cui tener conto: una volta che è stata individuata l'area-progetto, il Referente di area designato a rappresentare l'area nel confronto con Regione e Comitato aree interne avvia l'elaborazione della Strategia di area. L'elaborazione coinvolge, attraverso *focus group* e altri strumenti, tutte le istituzioni, associazioni, cittadini, imprenditori, rilevanti per la strategia e lì dove presenti anche centri di competenza locali (AUSL, distretti scolastici, GAL, Agenzie per lo sviluppo, etc.). Regione e Comitato affiancano il Referente nell'attività di coinvolgimento del partenariato attraverso esperti dedicati. Questa prima fase mira a redigere un documento informale, ovvero la “Bozza di idee per la discussione”, sulla base della quale viene poi elaborato, con la Regione, un “*Preliminare alla definizione della strategia: priorità di intervento*”. Sottoposte a verifica le idee dell'area, in base alla coerenza con le strategie nazionali e regionali, si iniziano a tradurre le idee-guida in risultati attesi, azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione di massima del riparto delle risorse disponibili.

Sulla base del documento preliminare così prodotto, inizia la fase centrale di animazione e co-progettazione degli interventi. In questa fase si amplia la parte di *scouting* dei soggetti che possono portare un contributo alle linee di azione identificate e il coinvolgimento sul territorio dei soggetti rilevanti negli ambiti prioritari. Alla fine di questo processo viene firmato un *Accordo di programma Quadro* (APQ) – strumento previsto dalla legislazione nazionale all’art. 34, D. Lgs. n. 267/2000 «per la definizione e l’attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti» – per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. L’Accordo, infatti, esplicita le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione, i soggetti responsabili e i relativi impegni, le risorse finanziarie occorrenti e le fonti a copertura delle stesse.

Tornando ora alla Strategia delle GC, ci sembra che l’occasione per il coinvolgimento nell’attuazione della Strategia degli altri soggetti, istituzionali e non, possa avvenire in fase di elaborazione e redazione del Piano di sviluppo sostenibile che ogni Comunità predispone per programmare gli interventi che intende realizzare sul territorio di riferimento per diventare *green*. In questa fase, dunque, la *community* dovrebbe ascoltare le varie voci del territorio e coordinare gli interventi anche con le Regioni e le Province, a seconda delle rispettive competenze nelle materie coinvolte dal Piano stesso.

### 3.3 Verso la definizione di un *benchmark*: alcune indicazioni sul *rating* di una Green Community

Come visto nelle precedenti sezioni del documento, l’impostazione della strategia è di natura integrata e complessiva, interessando le molteplici componenti di un territorio, senza limitarsi alla sola gestione delle risorse ma mirando ad interessare le stesse attività antropiche, sia di carattere turistico che di carattere produttivo in senso ampio (impresa, agricoltura, infrastrutture, etc.).

La GC può contribuire a definire un orizzonte di medio-lungo periodo per le politiche di sviluppo territoriale. Ciascun territorio potrà partire da un diverso ambito di azione per puntare alla realizzazione di questo obiettivo. Affinché però non vi sia indeterminatezza o si finisca con denominare in modo analogo esperienze molto distanti tra loro, è opportuno definire modalità di qualificazione delle GC. Occorre, in questa prospettiva, metter a fuoco ciò che qualifica una GC e quindi possa essere utilizzato per misurare obiettivi e risultati degli interventi posti in essere. In sintesi, occorre predisporre un articolato sistema di rating della GC: si tratta di uno strumento che consenta alla comunità di esercitare un’autovalutazione, prima ancora che una valutazione comparativa con altre, per verificare nel tempo i posizionamenti rispetto all’obiettivo e l’efficacia dei mutamenti introdotti.

Tale sistema di rating potrebbe prevedere una puntuale matrice di *assessment* in riferimento alle dimensioni di sviluppo della GC individuate. Partendo dalle dimensioni individuate nella sezione precedente, occorre tuttavia fissare dei benchmark per poter effettivamente misurare le performance di

ogni community. A riguardo, dei possibili indicatori di riferimento possono essere rintracciati in altri Progetti e/o iniziative che promuovono lo sviluppo sostenibile. Sulla base delle risultanze di una breve ricerca in cui sono stati passati in rassegna i criteri utilizzati in altri programmi di sviluppo sostenibile, si riportano alcune indicazioni per la costruzione di una possibile griglia di benchmark.

Sul fronte della *green economy*, un raffronto potrebbe essere proposto sulla base delle indicazioni fornite dal pacchetto Europeo per l'Economia Circolare, stando al quale gli obiettivi da raggiungere entro il 2035 sul fronte della dimensione della gestione dei rifiuti sono: un tasso di riciclaggio dei rifiuti solidi urbani del 65% (o maggiore); un tasso di riciclaggio dei rifiuti per imballaggi del 70% (o maggiore); un conferimento in discarica rifiuti del 10% (o minore).

Per quanto concerne il turismo sostenibile, una possibile base di partenza per la costruzione di un sistema di rating potrebbe si potrebbe rintracciare negli indicatori di best practices indicati dalla piattaforma ETIS (European Tourism Indicator System).

Sul tema dell'energia pulita, il principale raffronto potrebbe essere fatto con gli obiettivi del Sustainable Development Goal 7 dell'Agenda 2030, tra i cui indicatori si enfatizza la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia.

Per quanto riguarda la partecipazione, sempre all'interno dell'Agenda 2030 vengono suggeriti, con riferimento al Sustainable Development Goal 16, degli indicatori sull'inclusione, sulla rappresentanza e sulla partecipazione, quali la quota di abitanti che qualificano come partecipata ed inclusivo il processo di *decision-making*.

Una volta ingegnerizzato un credibile ed integrato sistema di indicatori, il realistico monitoraggio dei risultati ottenuti dalla CG potrà rendere possibile il riconoscimento di premialità di carattere fiscale, oppure la calibrazione degli incentivi economici verso quei territori capaci di alzare le performance legate ai parametri individuati.

### 3.4 Il contributo di ITALIAE allo sviluppo della Strategia

Il fatto che il tema dello sviluppo sostenibile sia così centrale nelle varie agende istituzionali nazionali e comunitarie (SNSvS, Agenda 2030, Patto dei Sindaci, Cabina di Regia Benessere Italia, e non in ultimo l'obiettivo strategico n. 2 della prossima programmazione 201-2027) non può che suggerire che nell'intraprendere un simile percorso la *governance* dovrà giocare un ruolo determinante: affinché gli enti locali possano produrre un reale valore aggiunto per cittadini e imprese occorre che il territorio non sia visto come un mero bacino di risorse ambientali da cui attingere, occorre una strategia che, seppur fortemente basata sul radicamento territoriale, possa rappresentare un modello di valorizzazione delle risorse attraverso processi *place-based*. Si tratta di un paradigma fondato sul coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* (dai produttori agli utenti) che, sebbene praticato e gestito dagli attori locali (pur in sinergia con attori e reti sovraregionali di soggetti pubblici e privati), ha tutte le potenzialità, se strutturato su una pianificazione strategica partecipata, per dare ai territori una prospettiva di sviluppo comune di medio-lungo periodo.

Più nello specifico per quanto riguarda il quadro istituzionale in cui si inserisce Progetto ITALIAE, la rilevanza del tema della sostenibilità nelle azioni di rafforzamento della capacità amministrativa è testimoniata dal fatto che all'interno del PON "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020 è stato ammesso a finanziamento il Progetto CREIAMO PA, che nasce dalla necessità di superare le criticità nel governo delle politiche ambientali e accompagnare i soggetti competenti nell'affrontare i cambiamenti introdotti dalle riforme in atto coniugando i principi di tutela e salvaguardia con quelli di sviluppo e competitività. L'obiettivo che si propone il Progetto, che opera nella stessa sfera di azione di ITALIAE, è quello di raggiungere una maggior efficienza nella PA in campo ambientale affrontando unitariamente e in maniera complementare il tema del rafforzamento della capacità amministrativa.

Gli elementi finora riportati, uniti ai recenti indirizzi di *policy* volti al superamento delle singolarità territoriali (Comuni *in primis*) nella gestione dei servizi e nella predisposizione di modelli di sviluppo, richiamano immediatamente il modello delle *Green Community*. Sebbene si tratti di un paradigma tutt'ora in via di definizione, la recente consultazione pubblica sul tema promossa dal DARA ha permesso di acquisire osservazioni, valutazioni e proposte in ordine all'individuazione delle *policy* di sviluppo sostenibile per i territori. Come anticipato, all'interno dei numerosi documenti pervenuti, che condividono le potenziali opportunità di sviluppo dei territori sul modello delle *Green Community*, compaiono riflessioni estremamente rilevanti: se, da un lato, si ritiene fondamentale l'individuazione del perimetro territoriale di riferimento (anche in virtù di un vuoto normativo), gli stakeholder coinvolti concordano nel ritenere indispensabile l'integrazione, l'armonizzazione e il coordinamento con le altre strategie nazionali coerenti e sinergiche sugli stessi obiettivi (quali la già menzionata Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e la Strategia Nazionale per le Aree Interne).

Anche in virtù della centralità del DARA in un possibile percorso di definizione della Strategia Nazionale delle *Green Community* (cfr. Art. 72 – Legge 221/2015), il progetto ITALIAE può contribuire da un lato a fare emergere casi di buone pratiche sul tema dello sviluppo sostenibile laddove questo sia stato intrapreso, preferenzialmente, attraverso forme di cooperazione intercomunale, anche con forme di associazionismo verticale, e dall'altro ad individuare alcuni territori in cui potrà essere sperimentato questo modello di sviluppo.

Pertanto, coerentemente con la propria metrica progettuale e le sue possibili evoluzioni, il progetto ITALIAE potrà fornire supporto in questa direzione lungo due linee di intervento:

- *Individuazione di casi pilota*. La definizione stessa di *Green Community* è ancora in via di conformazione: se ad oggi non è possibile identificare un territorio come una *Green Community*, ciò dipende dal fatto che esiste un chiaro vuoto normativo (l'espressione, utilizzata nella rubrica dell'articolo 72 e nel suo primo comma, non viene mai definita dalla norma in esame). Per questa ragione, un punto di partenza per un valido supporto alla Strategia risiede nello *scouting* di quelle che si possono definire *best practices* sul tema: non mancano, infatti, sul territorio nazionale esperienze di amministrazioni che, seppur con interventi eterogenei incentrati principalmente sulle proprie peculiarità territoriali, hanno intrapreso percorsi di sviluppo

sostenibile in forma associata. In assenza di una strategia ben definita, sembra che i territori tendano a promuovere dei modelli di sviluppo sostenibile focalizzati su singoli aspetti tematici, piuttosto che su una visione organica di sviluppo complessivo dell'area di riferimento<sup>1</sup>. Occorre dunque approfondire queste esperienze per comprendere se tali scelte si rifanno a una strategia settoriale di crescita del territorio o possono rivelarsi un passaggio propedeutico per lo sviluppo di un'ampia strategia *green*.

- *Realizzazione di sperimentazioni.* Applicare il modello della *Green Community* a specifici territori che, per loro natura, si presentano come meglio candidati ad intraprendere un percorso di sviluppo sostenibile potrà rivelarsi una sfida di notevole portata, che non potrà che passare per una modellizzazione dettagliata delle azioni di sistema e, in maniera ancor più cruciale, dovrà basarsi imprescindibilmente su delle sperimentazioni. Queste ultime potrebbero realizzarsi in determinati territori che, preferenzialmente in forma associata o attraverso sistemi di cooperazione intercomunale, saranno capaci di intercettare la necessità di riconversione dei modelli di *business* e di sviluppo territoriale tradizionali, anche attraverso forme di collaborazione pubblico-pubblico e/o pubblico-privato. Ad esempio, delle sperimentazioni potranno coinvolgere aree che presentano specifiche condizioni di contesto, quali la presenza di un driver naturale (ad esempio, un lago, un fiume, un parco o un bosco) attorno al quale si possa sviluppare un percorso di sviluppo in chiave *green*, grazie ad esempio al ruolo di un Ente che possa fungere da *hub* di sviluppo.<sup>2</sup>

Queste due possibili linee di intervento che potranno essere attivate all'interno del Progetto ITALIAE sul tema delle *Green Community* potranno, nella prospettiva di fornire supporto al DARA nella definizione della Strategia, fornire alcune evidenze circa:

- alcuni fattori abilitanti capaci di fare di una determinata area l'appropriato perimetro di applicazione del modello di una *Green Community*;
- una serie di parametri e indicatori, riguardanti una molteplicità di dimensioni, da rispettare per rientrare nella categoria di *Green Community*;
- una prima indicazione delle tematiche e delle criticità da affrontare nella costruzione della Strategia Nazionale.

---

<sup>1</sup> Nel marzo 2019 è stato firmato un protocollo d'intesa tra i Sindaci dei Comuni di Valfabbrica (Comune capofila), Perugia, Gubbio, Assisi, Bastia Umbra, Bettona, Torgiano, volto a promuovere la costruzione di una Strategia integrata per il Bacino del Chiascio "Green community del cuore dell'Umbria" che si pone tra i suoi primi obiettivi, quale elemento cardine della Strategia, la realizzazione di una pista ciclopedonale turistica.

<sup>2</sup> In questa direzione, ITALIAE ha già effettuato un primo confronto con un territorio in cui si sta sviluppando attorno ad un Ente (Parco dei Nebrodi) un'idea di sviluppo sostenibile che coinvolge oltre venti Comuni e una popolazione complessiva di quasi 100mila abitanti.



#### 4. Un possibile luogo di sperimentazione: le Unioni di comuni montane e rurali

Non solo nella mente del Legislatore, ma anche nella prospettiva di ITALIAE, il modello della GC può trovare nelle aree montane il suo habitat ideale. Come vedremo in questa sezione, la montagna e le aree rurali appaiono i luoghi privilegiati laddove una comunità di lunga tradizione può porsi al centro dell'ipotesi di sviluppo che la Strategia vuole determinare. La comunità, infatti, presidia il territorio, mostrandosi come un ambito ideale per la gestione di servizi di prossimità, garantendo la manutenzione dei servizi eco-sistemici e rappresentando l'ambito di riferimento. Per queste ragioni, una comunità va incentivata e rafforzata: in questa direzione, i risultati attesi da un'attenta sperimentazione della Strategia Nazionale GC sui territori montani e rurali dovrebbe trascendere da quelli più immediatamente economici per comprenderne altri di natura sociale e culturale altrettanto importanti.

L'esperienza degli Stati Generali della Montagna (SGM) ha permesso ad ITALIAE di confrontarsi in maniera strutturata con gli *stakeholder* dei territori montani. Da una lettura trasversale dei documenti prodotti dai vari Tavoli che vi partecipano si coglie immediatamente, in modo chiaro ed inequivocabile, una domanda di *policy* mirata per i territori montani. Un *sentiment* profondo che abbraccia le istanze dei partecipanti riguarda la questione della valorizzazione del territorio collegata ad uno sviluppo integrato e, soprattutto, ad impronta sostenibile. Esistono, ovviamente, delle differenze: i diversi Tavoli segnalano molti problemi e numerosi interventi, ciascuno dalla propria angolazione tematica. Tuttavia nelle diverse visioni, di volta in volta, il turismo, l'agricoltura, il tessuto imprenditoriale, le infrastrutture, l'economia circolare, diventano volani ed ingredienti centrali delle proposte di sviluppo. Questo è di sicuro un punto che accomuna i vari partecipanti agli SGM. Tuttavia, ogni Tavolo, seppur con intensità diverse, coglie la necessità di correlare la propria peculiarità ad altri temi, per aumentarne l'efficacia. Il tutto disegna uno scenario più ampio ed organico, caratterizzato da una serie di interventi volti ad eliminare le barriere alla crescita, nella prospettiva di uno sviluppo integrato, grazie all'investimento sulle filiere economiche che caratterizzano queste aree, relative al turismo, agli attrattori culturali e sportivi, alle energie rinnovabili, ai servizi eco-sistemici, all'artigianato, alla manifattura di pregio.

Il primo passo, di conseguenza, è stato per ITALIAE quello di provare a razionalizzare le diverse proposte per metterle a sistema, con l'intento di costruire una strategia organica e sostenibile per lo sviluppo della montagna e delle aree rurali. Non è stato un passaggio scontato, né lineare: la semplice integrazione dei diversi quadri problematici, o propositivi, che i diversi gruppi di lavoro hanno presentato non garantisce la costruzione di una proposta efficace. Alcune parole chiave tracciano, tuttavia, una possibile rotta e possono rappresentare le *milestones* di riferimento.

In primo luogo, la tutela e la salvaguardia ambientale, per attenuare i fenomeni di inquinamento ed i rischi idrogeologici e del patrimonio forestale, anche grazie all'utilizzo di fonti rinnovabili. Un secondo punto, strettamente collegato al primo, riguarda l'idea comune di uno sviluppo sostenibile, che non può prescindere dal fenomeno dello spopolamento a cui molte di queste realtà stanno assistendo, con il rischio di una conseguente perdita di presidio antropico del territorio. Ad uno sviluppo sostenibile ed inclusivo possono concorrere l'agricoltura, con la valorizzazione dei prodotti e delle filiere, il

superamento della parcellizzazione fondiaria, la multifunzionalità delle attività agro-silvo-pastorali, e l'imprenditoria, riconvertita verso nuovi modelli di *business* sostenibili, e, non in ultimo, un turismo rispettoso dei territori. In estrema sintesi, nelle proposte dei Tavoli non sono assenti le idee più idonee per i territori montani, anzi sono espresse con copiosa numerosità, ma ciò che manca del tutto è come fare sistema, uscendo dall'opaco appiattimento delle enunciazioni corporative degli *stakeholders*.

Molti dei concetti espressi dai Tavoli degli SGM richiamano immediatamente la Strategia delle GC, non a caso destinata, nell'intento del Legislatore, a quei **territori rurali e di montagna** che intendano «sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio», nonché «aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane». Molteplici sono i campi di intervento, molti dei quali rintracciabili nei lavori dei Tavoli degli SGM, su cui una strutturata strategia di sviluppo della GC potrebbe dare risposte ai territori della montagna. Una strategia fondata sul superamento della tradizionale contrapposizione tra esigenze della produzione e tutela ambientale, dovrebbe offrire un quadro di riferimento per quelle comunità rurali e montane che vogliano puntare alla valorizzazione dei propri territori attraverso l'utilizzo sostenibile del capitale naturale di cui dispongono (in primo luogo, acqua, boschi, paesaggio) e la realizzazione di modelli di produzione e consumo innovativi e sostenibili in determinati settori (energia, trasporti, rifiuti, etc.).

Come già anticipato, applicare quest'avvincente strategia ai territori rurali e montani potrà essere una sfida di notevole portata, che non potrà che passare per una modellizzazione dettagliata delle azioni di sistema, anche basata sull'osservazione di casi pilota e buone pratiche. Oltre a questo, in maniera ancor più cruciale, il disegno di una strategia vincente dovrà basarsi ineluttabilmente su delle sperimentazioni in determinati territori che saranno capaci di intercettare la necessità di riconversione dei modelli di *business* tradizionali. I territori della montagna e dell'agro, in virtù del loro sconfinato patrimonio naturalistico, della loro varietà, delle loro specifiche competenze, in una parola, della loro ricchezza, possono rappresentare il luogo ideale per sperimentare il modello della *green community*. In questa prospettiva, la montagna non deve rappresentare, in virtù della sua collocazione, solo caso peculiare per ciò che concerne il rapporto società-ambiente, ma può diventare, in prospettiva, un *milieu innovateur*, ossia un luogo privilegiato in cui le relazioni tra gli *stakeholder* – nel caso della montagna ulteriormente favorite dalla prossimità geografica e socio-culturale degli attori che vi operano – possono generare i processi di innovazione e apprendimento necessari allo sviluppo dei territori.

Nell'intraprendere questo percorso, la *governance* potrà e dovrà giocare un ruolo determinante: affinché gli enti locali possano produrre un reale valore aggiunto che il territorio sia visto come un mero bacino di risorse ambientali da cui attingere a piene mani (punto su cui convergono anche tutti gli attori che animano gli SGM), ma occorre una strategia di rilancio che, seppur fortemente basata sul radicamento territoriale, possa rappresentare un modello di valorizzazione delle risorse attraverso processi *place-based*. Si tratta di un paradigma fondato sul coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* (dai produttori agli utenti) che, sebbene praticato e gestito dagli attori locali (pur in sinergia con attori e reti sovralocali di

soggetti pubblici e privati), ha tutte le potenzialità, se strutturato su una pianificazione strategica partecipata, per dare a questo territori una prospettiva di sviluppo comune di medio-lungo periodo.

Dando uno sguardo a quanto, ad oggi, c'è in cantiere sul tema dello sviluppo locale con particolare riferimento ai territori montani e rurali, emerge con forza la carenza di questa *vision* complessiva: ciò che può assomigliare ad un'agenda, ad un piano, ad una strategia di sviluppo, viene segnalato dagli stakeholder dei Tavoli degli SGM con forme e modi diversi. Al riguardo, è emersa dai documenti realizzati dai partecipanti agli SGM l'assenza di linee di intervento specifiche per i territori montani nell'ambito della politica di coesione 2014-2020. Le opinioni in questo caso convergono sull'idea che a livello europeo il tema non è al centro del dibattito pubblico. La carenza di risorse per lo sviluppo dei territori montani e rurali rifletterebbe, inoltre, la suindicata assenza di una visione complessiva di politica pubblica per la montagna e per l'agro che, sia sul piano europeo, sia a livello nazionale, e non soltanto per l'Italia, non è stata capace nel passato di coglierne le sfide.

In merito all'assenza di tale visione d'insieme, tutti i Tavoli condividono, in linea di principio, l'elenco dei fattori veicolanti per lo sviluppo. Si evince, tuttavia, un difetto di strategie per un disegno organico di sviluppo integrato dei territori montani e rurali: le realtà coinvolte negli SGM esprimono, sebbene in modo eterogeneo, l'idea di non essere riusciti - per varie ragioni - in modo uniforme a cogliere le sfide di uno sviluppo integrato e sostenibile. Spesso, tra queste ragioni viene addotto lo schiacciamento di questi territori da una marginalità fisica ed istituzionale che rende difficile lo sviluppo di politiche organiche e durature, capaci di garantire un'inversione di rotta rispetto allo stato di arretratezza in cui molte di queste realtà attualmente versano.

Per mettere ordine nelle azioni da intraprendere, è evidente che la premessa alla valorizzazione non può che essere la conoscenza del territorio, non solo per quello che può offrire, ma soprattutto per le proprie criticità e fragilità. Pertanto, è da qui che si avvia il processo di valorizzazione del territorio, attraverso un'efficace azione che conduca alla rimozione delle principali criticità e fragilità, o quanto meno alla loro marcata riduzione, dopo di che è immaginabile l'impianto di azioni concrete per la valorizzazione del territorio, inteso nella sua più articolata accezione. È 'territorio' l'insieme del patrimonio fisico e del capitale umano presente in una determinata area, territorio è anche la capacità produttiva agricola e agroindustriale prevalente, le tradizioni che lo rappresentano nel corso dei secoli; la cultura e l'arte che ne distinguono lo spessore; il patrimonio immobiliare di cui dispone, l'ambiente che lo pervade, le idee di sviluppo e la visione che gli attori istituzionali possiedono. Tutto questo è "territorio", da valorizzare ma, allo stesso tempo, da preservare.

È del tutto evidente che la strada da tracciare per il rilancio di questi territori, soprattutto se, come auspicabile, dovrà trattarsi di un rilancio sostenibile, non è lineare, né facilmente fattiva. Tuttavia, la scienza e la conoscenza, in un inquietante ruolo delle parti, sono riuscite a dare un contributo per il risveglio delle coscienze sulle criticità e la fragilità dei territori montani. Di qui un *warning* per i decisori politici del Paese che sono chiamati a proporre soluzioni efficaci per governare territori fragili e che, pertanto, richiedono un'attenzione oltre ogni soglia.

Anche in virtù della centralità del DARA in un possibile definizione della Strategia Nazionale delle GC, il progetto ITALIAE, raccogliendo la sfida degli SGM attraverso una metodica azione di sistematizzazione delle istanze dei vari Tavoli, può anche contribuire ad individuare alcuni territori laddove, una volta ingegnerizzata, potrà essere sperimentata la suddetta Strategia. Non è da sottovalutare il fatto che i Tavoli permanenti degli SGM sono tutti portatori di un assunto fondamentale: lo sviluppo integrato. I documenti presentati esprimono con chiarezza la percezione della necessità che il percorso di crescita di questi territori sia declinato attraverso il principio fondamentale secondo cui il vero motore dello sviluppo è il territorio stesso. Intorno allo stesso si devono mobilitare attori pubblici e privati per disegnare azioni e programmi condivisi e partecipati. Lo sviluppo integrato dei territori include inevitabilmente una forte azione di valorizzazione degli stessi. La stessa costituisce una tema che presenta un'elevata trasversalità rispetto ai Tavoli. È una vera e propria 'questione' che ha stimolato numerosi studiosi del territorio a vario titolo a formulare teorie e perfino a proporre soluzioni. Ad oggi, la questione rimane aperta e non si intravede un marcatore scientifico che possa declinare in modo definitivo il concetto. Del resto, le molteplici istanze espresse nei documenti dei Tavoli, tutte includono la valorizzazione del territorio, declinata, tuttavia, in maniera eterogenea. Senza indulgere in sofisticate concettualizzazioni è opportuno comprendere bene il significato della parola 'valorizzazione' che in estrema sintesi si declina in 'dare valore'. È qui che la sfida concettuale si fa più interessante se riferita appunto al territorio, nello specifico al territorio montano.

Il progetto ITALIAE può costituire una risposta efficace laddove si configuri come catalizzatore di idee dello sviluppo non solo attraverso azioni di ascolto, ma con vere e proprie *spin off* tematiche può contribuire alla formulazione di un'idea di *green community* condivisa e alla declinazione tecnica degli strumenti più opportuni per intraprendere, in forma associata, processi di sviluppo integrato e sostenibile a partire dal rafforzamento della concertazione locale e del dialogo istituzionale con le amministrazioni centrali dello Stato. In tale ambito, ITALIAE costituisce un *tool* di grande valore perché, coerentemente con il proprio impianto progettuale, può destinare risorse alla modellizzazione di nuovi approcci allo sviluppo dei territori con un'impronta verde, in piena concertazione con enti periferici e centrali. Come visto in precedenza, la più recente attualità ci indica che, riguardo al tema della sostenibilità, addirittura l'Unione Europea sta cercando di coinvolgere gli enti locali, nella fattispecie i Comuni, nel percorso verso una svolta *green*: si tratta di importanti interventi in grado di avere notevoli ricadute sociali sul territorio grazie all'auspicabile nascita di imprese, e alla conseguente creazione di valore e di occupazione, nel settore della *green economy*.

Alla luce di questa breve e non esaustiva disamina, nella prospettiva di ITALIAE le Unioni di comuni montane posso rappresentare quei territori che, avendo già intrapreso un percorso di associazionismo volto alla gestione integrata di funzioni fondamentali, presentano tutti i requisiti per avviare delle possibili sperimentazioni di un modello di GC che, tuttavia, necessiterà in via preventiva di essere accuratamente inquadrato e formalizzato.

## 5. Conclusioni

Nel presente documento sono state fornite delle indicazioni circa il possibile ruolo di ITALIAE all'interno della definizione della **Strategia Nazionale delle Green Community**, di cui il DARA è titolare, nella prospettiva di un associazionismo sostenibile proprio della metrica progettuale di ITALIAE. Tali indicazioni sono il risultato di importanti esperienze di confronto con i territori, nonché di un'analisi delle risultanze della consultazione pubblica del DARA sul tema.

Se le azioni progettuali devono favorire l'associazionismo comunale come fattore abilitante di una governance capace di sostenere processi di sviluppo locale, è altresì emerso dai primi confronti con gli *stakeholder* di progetto che, specialmente per i Comuni delle aree montane e rurali, questo sviluppo non può che realizzarsi in chiave sostenibile. Il modello delle *Green Community*, relativamente al quale questo documento traccia delle indicazioni di massima circa la relativa concettualizzazione, può dare, nella prospettiva di ITALIAE, delle risposte alle necessità di sviluppo delle realtà della montagna e non solo. Una strategia fondata sul rispetto del territorio, ma allo stesso tempo capace di valorizzare il patrimonio naturale e sociale e dunque in linea con lo spirito della *green economy* può, superando la contrapposizione tra le esigenze della produzione e tutela ambientale, presentarsi come un *benchmark* per quelle comunità che vogliono valorizzare i propri territori attraverso la realizzazione di modelli di produzione e consumo innovativi e sostenibili.

Dal punto di vista di ITALIAE, il disegno di una strategia efficace dovrà tuttavia basarsi su delle sperimentazioni in determinati territori che saranno capaci di intercettare la necessità di riconversione dei modelli di sviluppo tradizionali: in questa logica, i territori della montagna, in virtù del loro sconfinato patrimonio naturalistico, della loro varietà, delle loro specifiche competenze, in una parola, della loro ricchezza, possono rappresentare, nella visione di ITALIAE, il luogo ideale per saggiare la validità del modello della *green community*. Nell'intraprendere questo ambizioso percorso, la *governance* dovrà tuttavia giocare un ruolo determinante: affinché gli enti locali possano produrre un reale valore aggiunto per tutta la comunità occorre che i territori, specialmente quelli montani, non siano visti come un mero bacino di risorse da cui attingere, ma occorre elaborare una strategia di rilancio che, seppur fortemente basata sul radicamento territoriale, possa rappresentare un modello di valorizzazione delle risorse attraverso processi *place-based*. Il modello della *Green Community*, che deve essere fondato sul coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*, si presenta come un modello può avere tutte le potenzialità, se strutturato su una pianificazione strategica partecipata (praticato e gestito dagli attori locali, pur in sinergia con attori e reti sovralocali di soggetti pubblici e privati), per dare ai territori una prospettiva di sviluppo sostenibile nel medio-lungo periodo.

In questo documento sono state individuate delle tematiche attorno alla quale potrebbe configurarsi la realizzazione della Strategia. Tra le principali, sono state annoverate l'ambiente e la salute, l'economia (con particolare riferimento alla *green economy* ed alla *circular economy*), la partecipazione, le questioni di genere, il turismo, la mobilità e la cultura.

Il progetto ITALIAE si presenta, sia dal punto di vista delle risorse catalizzabili in questi interventi – in primis, alla predisposizione della Strategia – che dal bagaglio di esperienze acquisite in questo primo anno di attività, come un possibile luogo di sviluppo della *Strategia Nazionale delle Green Community*: strategia che non potrà tuttavia prescindere, una volta definita, dalle summenzionate sperimentazioni in quei territori che potranno al meglio, per caratteristiche sia geografiche che organizzative, raccogliere la sfida dell'associazionismo sostenibile e presentarsi come esperienze pilota per altri territori che vorranno cimentarsi in questo ambizioso percorso. Nella prospettiva di ITALIAE, le Unioni di comuni montane e rurali posso rappresentare quei territori che, avendo già intrapreso un virtuoso percorso di associazionismo, presentano tutte le caratteristiche, in termini di ricchezza del territorio e di relazioni tra attori che vi operano, per avviare delle possibili sperimentazioni di un modello di *green community*. Un modello che, tuttavia, necessita ancora di essere un'accurata ingegnerizzazione (oltreché di un preciso inquadramento giuridico ed organizzativo), e per il quale il presente documento propone delle preliminari indicazioni per la costruzione di un'ambiziosa Strategia Nazionale delle GC da realizzarsi all'interno della più generale Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU sul tema.