



**CONSULTAZIONE PUBBLICA PER LA PREDISPOSIZIONE DELLA STRATEGIA NAZIONALE DELLE
GREEN COMMUNITIES, IN ATTUAZIONE DELL'ART. 72 L. 28/12/2015, N. 221**

(Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali)

CONTRIBUTO ANCI

30 marzo 2017

1. Premessa

L'art. 72 della L. 28/12/2015, n. 221 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse nazionali" promuove la predisposizione di una *strategia nazionale delle Green Communities*.

Il documento strategico deve prevedere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un piano di sviluppo sostenibile volto a valorizzare le risorse dei territori rurali e di montagna, aprendo uno scambio con le aree urbane e/o metropolitane in un rapporto di sussidiarietà.

Il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha lanciato una consultazione pubblica finalizzata a far emergere il punto di vista del partenariato istituzionale ed economico-sociale su alcuni temi posti all'attenzione: dalla qualificazione delle *Green Communities* all'integrazione con le misure di green economy; dagli obiettivi specifici che la strategia dovrebbe perseguire alla sue modalità attuative; dalle buone pratiche messe in atto ai possibili strumenti finanziari a sostegno degli investimenti.

Il presente documento ha carattere generale e riassume sommariamente le posizioni ANCI su alcune delle suddette problematiche. Ovviamente, per il suo carattere sintetico e la sua finalizzazione agli scopi della consultazione, non può essere esaustivo di tutte le questioni di interesse dei Comuni sulle *Green Communities* né dell'Associazione, la quale dunque si riserva di formalizzare ulteriormente, se richiesto, le proprie posizioni sul tema o su suoi specifici aspetti settoriali.

2. Modalità di qualificazione

A partire dalla Conferenza ONU di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo del 1992, il tema dello sviluppo sostenibile è stato approfondito e declinato – in Italia così come a livello europeo – in molteplici ambiti, con la nascita di numerosi programmi e iniziative (Agenda 21, Patto dei Sindaci, Transition Towns, Green Communities, etc.); parallelamente, il termine *green* è stato - talvolta acriticamente - associato alle tematiche e ai settori più disparati, nonché alla produzione di beni e servizi in senso lato, tanto che la c.d. *green economy* includerebbe più o meno qualsiasi attività economica connessa con l'ambiente.

Al di là delle etichette, i diversi approcci mirano – sebbene con accenti diversi - a favorire uno sviluppo sostenibile e durevole sia dal punto vista ambientale che sociale, caratterizzato cioè da un *uso più efficace ed efficiente delle risorse*, dalla *riduzione della CO₂* complessivamente prodotta (fino a ipotizzare settori o produzioni *carbon neutral*), dalla *inclusione di più ampi strati della popolazione* ai benefici di tale sviluppo, nonché dalla *maggiore resilienza del territorio*, inteso come complesso insieme di elementi ecologici, biologici e antropologici, cui possiamo aggiungere gli elementi economici e produttivi.

Evidenziare questo doppio e inscindibile obiettivo (fisico-ambientale ed economico-sociale) ha in realtà implicazioni di non poco rilievo dal punto di vista della *accountability* delle iniziative da porre in essere o da riconoscere come valide.

Coerentemente con questo approccio integrato sarebbe opportuno che la strategia nazionale per lo sviluppo delle *Green Communities* evitasse di contribuire alla proliferazione di ulteriori forme burocratizzate, per concentrare la propria attenzione sui problemi, le risorse e i risultati, piuttosto che sulle formule e sui modelli organizzativi, che spesso sono apparsi calati più o meno dall'alto, hanno avuto successi variabili e si sono ampiamente sovrapposti (si veda il passaggio Agenda 21 - Patto dei Sindaci).

3. Obiettivi specifici

Anche osservando le esperienze realizzate in altri Paesi (soprattutto anglosassoni: UK, USA, Canada, etc.), riteniamo che le *Green Communities* – intese come comunità sostenibili locali in aree rurali e/o montane – potranno nascere, svilupparsi e radicarsi con successo mediante la predisposizione di un quadro normativo che favorisca, soprattutto attraverso politiche pubbliche di investimento e strumenti di carattere fiscale, l'utilizzo di leve economiche e finanziarie da parte degli operatori economici volte allo sviluppo di un'economia (agricoltura, industria, servizi) a basso impatto ambientale, caratterizzata dall'utilizzo di prodotti e materie prime locali (pensiamo in primo luogo al legno, all'acqua, ai materiali da costruzione "poveri"), che concili e includa innovazione di processo e prodotto con sapéri tradizionali locali.

Oltre a dare certezza agli operatori privati e alle imprese, funzione essenziale della strategia, in questa logica, è quella di rappresentare in termini di risultati attesi il quadro di riferimento per tutte le azioni di programmazione, nazionali e regionali, che prevedano investimenti pubblici nelle aree montane e rurali del Paese.

4. Una buona pratica di Green Community

Fra le tante esperienze di politica pubblica già sperimentate in Italia, particolarmente attinente al tema della valorizzazione dei territori in una logica di sostenibilità ambientale e, soprattutto, sociale è da annoverare la *Strategia nazionale per le “aree interne”*.

Passata al vaglio degli ultimi quattro Governi, la strategia aree interne è un *intervento a carattere sperimentale* (peraltro identificato come progetto bandiera nel *Piano nazionale di riforma*) con il quale si intende contrastare lo spopolamento di quei territori che trovandosi nell'impossibilità di accedere ai servizi fondamentali (salute, istruzione e mobilità) costringono i cittadini ad emigrare in aree urbane e le imprese a localizzare in aree più attrezzate e più vicine ai mercati di sbocco.

I Comuni definiti di “aree interne” e, con il criterio della distanza dai “poli di servizio” (scolastici, di mobilità e sanitari), classificati in *aree intermedie* (tempi di percorrenza dai poli compresi fra i 20 e i 40 minuti) *aree periferiche* (tempi di percorrenza dai 40 e i 75 minuti) e *ultra-periferiche* (tempi superiori ai 75 minuti) sono circa 4.200 in Italia (circa il 52% dei Comuni), in gran parte montani, rurali e con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

La procedura pubblica di selezione che ha avviato la prima fase della sperimentazione ha individuato circa 68 aree, per un totale di 1.043 comuni, che rappresentano il 3,4 per cento della popolazione nazionale (2 milioni di abitanti al 2011) ed il 16 per cento del territorio nazionale.

I Sindaci sono posti al centro del processo strategico.

La gestione associata di funzioni e servizi e la collaborazione inter-istituzionale fra i Sindaci sono considerati pre-requisito essenziale per l'accesso ai finanziamenti, i quali sono assicurati da specifici fondi allocati da varie leggi di stabilità e dai programmi operativi regionali della politica di coesione, co-finanziati dai fondi strutturali UE

E' la prima strategia di intervento di politica territoriale in Italia che chiede di coniugare contestualmente: a) interventi per potenziare i diritti cittadinanza; b) misure di stimolo del mercato per creare sviluppo e occupazione.

Gli interventi in favore dello sviluppo locale sono inquadrati in progetti territoriali, orientati a generare domanda di lavoro attraverso il riutilizzo del capitale territoriale.

I progetti di investimento hanno natura integrata e riguardano almeno due dei settori chiave individuati dalla Strategia: la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e il turismo sostenibile; il sostegno ai sistemi agro-alimentari e alle iniziative di sviluppo

locale; il risparmio energetico e le filiere locali di energia rinnovabile; il saper fare e l'artigiano.

I risultati attesi degli investimenti in termini di sviluppo sostenibile del territorio si avvicinano di molto a quello che nel paragrafo uno di questo documento abbiamo qualificato con il concetto di *green community*.

L'esperienza metodologica della strategia nazionale aree interne può essere un utile esempio a cui ispirarsi, seppur adattato alle specifiche caratteristiche del caso, non solo per sperimentare il *processo di messa a terra* dell'elaboranda *Strategia nazionale delle Green Communities* ma anche per definirne i suoi contenuti programmatici a livello territoriale, in una logica di integrazione con gli interventi già attuati o in corso di realizzazione da parte dei Comuni interessati.

5. Integrazione fra Green Community, Circolar e Sharing Economy

Dal punto di vista teorico – pratico, vorremmo suggerire di integrare nella strategia nazionale delle *Green Communities* due recenti paradigmi sostenuti dalla Commissione Europea: quello della c.d. “*Circular Economy*” e quello della c.d. “*Sharing Economy*”.

Il passaggio non è banale: mentre la strategia della c.d. Green Economy punta alla riduzione delle emissioni di gas serra entro un limite accettabile mediante il miglioramento della “*eco-efficienza*” (minor prelievo-consumo di materie prime e riduzione degli impatti ambientali dei processi, soprattutto mediante minor utilizzo di combustibili fossili), gli altri due approcci puntano rispettivamente alla (progressiva) eliminazione degli scarti (rifiuti) da tutti i processi attraverso il loro riutilizzo, riciclo e reimpiego, e alla condivisione dei beni e dei servizi, soprattutto mediante l'utilizzo delle tecnologie digitali.

Con riferimento ai territori montani e rurali, per realizzare un approccio “circolare” alle produzioni locali – previsto dal Collegato Ambientale – sarebbe utile svolgere uno studio delle filiere, anche guardando alle aree urbane circostanti, al fine di identificare i potenziali impieghi degli scarti (da considerare sottoprodotti) come materie prime e le “parti mancanti”, in termini di processo o di terminale.

Utile, in questa ottica, sarebbe pensare al superamento della differenziazione fra rifiuti urbani e speciali (che è strutturale, nella nostra normativa e forse non ha analogie in Europa), per pervenire ad una differenziazione del rifiuto correlata alla materia di cui è costituito, e dunque alla sua pericolosità ma anche alle sue potenzialità di reintroduzione nel ciclo.

Sempre con riguardo al tema dell'economia circolare, è opportuno evidenziare che alcune recenti norme favoriscono il trattamento degli scarti organici dei rifiuti urbani a livello locale mediante il compostaggio su piccola scala condotto dal Comune o da alcune tipologie di soggetti privati (c.d. compostaggio "locale" o "di prossimità", ai sensi del comma 7-bis dell'art. 214 TUA), o da un "organismo collettivo" (compostaggio "di comunità", disciplinato dal DM 266/2016).

Considerando gli ingenti costi di raccolta e trattamento che la gestione della frazione organica dei rifiuti comporta nei contesti montani e rurali, notoriamente caratterizzati da produzione complessiva di rifiuti inferiore, viabilità spesso non agevole, carenza o lontananza degli impianti per il compostaggio industriale (situazione diffusissima nel Mezzogiorno), si tratta di soluzioni sicuramente interessanti dal punto di vista ambientale, sia con riguardo al contributo che l'ammendante o il compost prodotto può fornire per la rinaturalizzazione dei suoli e per combattere i processi di desertificazione, che per i risparmi economici che ne derivano.

Considerato che la frazione organica è la prima in peso e quella la cui gestione è più onerosa in assoluto, sarebbe auspicabile che nella strategia delle *Green Communities* il tema del sostegno al compostaggio locale avesse un certo rilievo.