

“Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community”

RAPPORTO DI RICERCA

Losavio C., Bugiani C., Cipolloni C., Gentilini A.

INDICE

Premessa: Come nasce il progetto di ricerca

PARTE I

RICOMPOSIZIONE DEL QUADRO ISTITUZIONALE

Capitolo 1. Le Green Community

1. La strategia nazionale per le green community
2. Alla ricerca di una definizione di “green community”
 - 2.1 L’Unione europea e gli Smart Villages
 - 2.2 Le Green Community in Italia
3. Le Green Community e il contesto normativo nazionale
 - 3.1 I piccoli comuni e la gestione associata
 - 3.2 La strategia nazionale per le aree interne e il “requisito associativo”
4. Quali forme associative
5. È sufficiente l’Unione di comuni per fare la “community”?

Capitolo 2. Il ruolo dei soggetti istituzionali nella Strategia

1. I soggetti istituzionali della Strategia
2. Le Regioni
3. Le Province
4. Le Unioni di Comuni
 - 4.1 Gli effetti della sentenza della Corte costituzionale
5. La soppressione delle Comunità montane.
6. La differenza tra Unioni di Comuni e Comunità montani

Capitolo 3: Modelli aggregativi per le Green Community

1. Premessa
2. L’organizzazione amministrativa contrattata
 - 2.1 La programmazione negoziata
 - 2.2 I contratti di programma
 - 2.3 I patti territoriali
 - 2.4 I contratti d’area
 - 2.5 Le intese istituzionali di programma (IIP) e gli Accordi di Programma Quadro (APQ)
3. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e gli Accordi di Programma Quadro

4. I distretti: un modello mobile di aggregazione territoriale in continua evoluzione
5. “Energy Community” – le Comunità energetiche
6. Il contratto di rete: un contratto per le Green Community?
 - 6.1 Le reti multi-progetto
 - 6.2 La rete di reti

PARTE II

RICOSTRUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Capitolo 4: Le Regioni verso la Green economy

1. Introduzione
2. Le Regioni e la remunerazione dei servizi ecosistemici
 - 2.1 I servizi ambientali remunerati dalla PA
3. Le norme regionali che favoriscono l'agricoltura sostenibile
 - 3.1 L'agricoltura biologica
 - 3.2 L'agricoltura integrata
 - 3.3 L'agricoltura di precisione
4. Il turismo sostenibile
5. L'edilizia sostenibile
6. I servizi di mobilità
7. Lo sviluppo sostenibile delle attività produttive
8. Le norme che consentono di mantenere e sviluppare il capitale umano nel territorio rurale e montano: la legislazione di contrasto allo spopolamento

Premessa: come nasce il Progetto di ricerca

Il presente Rapporto di ricerca raccoglie i risultati del progetto “*Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community*”, allegato alla Convenzione tra l’ISSiRFA e il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, firmata in data 27 novembre 2017 e rinnovata in data 10 giugno 2021.

Il progetto è nato con l’obiettivo di studiare e approfondire alcuni aspetti e questioni legati alla predisposizione e all’implementazione della Strategia nazionale delle Green Community, di cui alla legge n. 221/2015, collegata alla legge di stabilità 2016. Tale legge ha, infatti, 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” e, tra queste, con l’art. 72, ha attribuito al 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 (MiBACT), il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF) e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), nonché la Conferenza unificata (art. 8, dlgs n. 281/1997) – il compito di promuovere la predisposizione della *Strategia nazionale delle Green community*.

Lo scopo principale della Strategia è quello di potenziare il valore dei territori rurali e di montagna che, in linea con lo sviluppo della *green economy*, «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 che coinvolga alcuni specifici settori, individuati dalla norma (patrimonio agro-forestale; filiera del legno; risorse idriche; energia da fonti rinnovabili; turismo sostenibile; patrimonio edilizio; efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; zero waste production; servizi di mobilità; azienda agricola sostenibile).

Alle Regioni e alle Province autonome è attribuita la possibilità di individuare con legge le modalità, i tempi e le risorse sulla base dei quali le Province e le Unioni di comuni, montani e non, promuovono l’attuazione della Strategia nazionale sul territorio.

Ebbene, alla luce di tale quadro programmatico, l’ISSiRFA ha ritenuto che fosse importante fermare prioritariamente l’attenzione su alcune questioni “giuridiche” preliminari legate a due aspetti principali.

Il primo, consistente nella ricomposizione del “quadro istituzionale”, vale a dire nell’individuazione dei diversi soggetti istituzionali coinvolti dalla Strategia, sia

in fase di elaborazione che in fase di attuazione, e delle loro competenze e funzioni. All'interno di tale approfondimento si inserisce, tra l'altro, la cruciale questione dell'identificazione della "green community" e la ricerca di una sua possibile definizione, nonché l'analisi dei diversi strumenti utili alla "costruzione" della comunità, capaci di tenere "giuridicamente assieme" i diversi soggetti che ad essa partecipano.

Il secondo aspetto ha riguardato, invece, la ricostruzione del "quadro normativo" di riferimento, vale a dire la raccolta e l'analisi degli strumenti normativi già esistenti a livello regionale, la cui applicazione possa favorire lo sviluppo di una gestione sostenibile delle risorse e di un loro utilizzo nell'ottica della green economy.

Il "quadro istituzionale" è stato oggetto d'approfondimento nei primi tre capitoli del Rapporto (il primo, dedicato alle Green Community e alla ricerca di una sua possibile definizione; il secondo, relativo ai diversi soggetti istituzionali coinvolti nella Strategia; il terzo agli strumenti di coinvolgimento dei soggetti istituzionali e non che potrebbero o dovrebbero comporre la community); il "quadro normativo" è, invece, analizzato nel quarto ed ultimo capitolo.

Va rilevato che, dopo anni di sostanziale inattuazione della norma in oggetto per mancanza degli opportuni finanziamenti, nella stesura definitiva del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza¹ dell'aprile 2021 e, in particolare, nella componente 1 dedicata all'"Economia circolare e agricoltura sostenibile" della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", ha fatto il suo ingresso l'investimento 3.2 dedicato alle "Green Communities", con cui s'intende «sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei 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, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane».

Per far ciò - si legge nel PNRR -, sarà favorita la nascita e la crescita di 30 Green Communities, comunità locali «anche tra loro coordinate e/o associate» che saranno supportate rispetto all'elaborazione, al finanziamento e alla realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico,

¹ Il PNRR (https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf) è il programma di investimenti che l'Italia, così come gli altri Paesi UE, hanno dovuto consegnare alla Commissione europea per poter accedere alle risorse del Recovery fund. Esso contiene le riforme da intraprendere, da ora la 2026, per risollevere l'economia interna dagli effetti della crisi provocata dalla pandemia da coronavirus. Le riforme da attuare e i relativi investimenti sono organizzati in sei "missioni" (digitalizzazione, innovazione competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute), suddivise per aree tematiche e 16 "componenti". Il documento, già presentato dal Presidente del Consiglio alle Camere, il 30 aprile 2021 è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea.

ambientale, economico e sociale. In particolare, i piani dovranno riguardare: a) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; 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; 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.

Ebbene, il testo del Piano riprende in gran parte il contenuto dell'art. 72 della legge n. 221/2015 e può dimostrarsi, pertanto, l'occasione per dare finalmente attuazione alla Strategia nazionale per le Green Community.

Il 30 marzo 2022 la Ministra per gli Affari regionali e le autonomie ha individuato, con proprio decreto (<https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2022/maggio/dm-30-marzo-2022-green-communities-pilota/>), tre "Green Communities pilota" come modello di riferimento per le successive 30 comunità, da selezionare tramite un avviso pubblico. Si tratta delle green community: Unione montana dell'Appennino Reggiano "La montagna del Latte" (Emilia Romagna); Green Community "Terre del Monviso" (Unioni montane delle valli Po e Varaita, Piemonte); Green Community "Parco Regionale Sirente Velino" (Abruzzo).

Si segnala, infine, che successivamente alla stesura del presente Rapporto (30 maggio 2022), e più precisamente in data 30 giugno 2022, è stato pubblicato sul sito del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, l'avviso pubblico "Green Communities", destinato, appunto, ad "individuare almeno 30 proposte di intervento per la realizzazione di piani di sviluppo di Green Communities da finanziare nell'ambito del PNRR" (<https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/pnrr/attuazione-misure-pnrr/avviso-pubblico-green-communities/>).

Alla data del 16 agosto 2022, termine ultimo per la presentazione delle proposte progettuali, il Dipartimento per gli Affari Regionali ha ricevuto 179 candidature a "Green community", attualmente in fase di valutazione.

PARTE I

RICOMPOSIZIONE DEL QUADRO ISTITUZIONALE

Capitolo 1: Le Green Community

1. La Strategia nazionale per le green community

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, dlgs n. 281/1997) – promuova la predisposizione della *Strategia nazionale delle Green community*.

Il comma 2 dello stesso articolo introduce qualche elemento descrittivo di tale Strategia: essa è 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»².

Tali territori, in linea con i principi della green economy – «nella fase della green economy» dice, in realtà, la norma con una espressione poco felice – devono impostare un *piano di sviluppo sostenibile* che coinvolga diverse risorse e settori espressamente individuati dall'articolato, tra cui: il patrimonio agro-forestale; le risorse idriche; l'energia da fonti rinnovabili locali; il turismo sostenibile; il patrimonio edilizio e le infrastrutture di montagna; le attività produttive; l'azienda agricola.

² La norma col riferimento al «nuovo rapporto sussidiario e di scambio» con le comunità urbane e metropolitane sembrerebbe aprire alla possibilità di un rapporto di tipo "compensativo" in favore delle Comunità rurali e di montagna che, occupandosi della conservazione delle risorse naturali presenti nei propri territori, svolgono tutta una serie di servizi ecosistemici in favore dell'intera collettività. Basti pensare, come esempio, al bosco e a come la sua corretta gestione produca numerosi servizi ambientali a vantaggio della società intera: la fissazione del carbonio, la protezione del suolo, la regolazione del ciclo dell'acqua, la conservazione del paesaggio e della biodiversità. E non sembra un caso il fatto che l'art. 70 della stessa legge abbia attribuito al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi che introducano un sistema di pagamento dei sistemi ecosistemici e ambientali (Psea).

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.

Sembra evidente che la norma contiene un messaggio, un’idea da tempo sostenuta da diversi studiosi e attenti conoscitori delle questioni dei territori rurali e montani, vale a dire che la *green economy* può costituire un’occasione importante di sviluppo per i territori rurali e montani.

La *green economy* o economia verde, infatti, – richiamando la definizione offerta dal Programma delle Nazioni Unite per l’ambiente del 2012 – «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 altre parole «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 socioeconomiche» (European Network for Rural Development, 2017).

Dunque, a differenza del modello economico tradizionale che si è di fatto basato sullo sfruttamento di risorse naturali, a lungo ritenute infinite e su una scarsa attenzione all’impatto delle attività antropiche sull’ambiente, l’economia verde supera la tradizionale contrapposizione tra esigenze della produzione e tutela dell’ambiente.

Ora, rispetto agli altri territori, quelli montani e rurali sono caratterizzati dalla presenza di beni e di risorse come acqua, foreste, paesaggio, che sono dati “in custodia” alle Comunità che ci vivono, ma che sono fondamentali per l’intera collettività. Proprio per questo, questi luoghi possono facilmente diventare laboratori in cui sperimentare il passaggio ad un modello di sviluppo verde e sostenibile.

Non a caso, l’art. 72, non solo fa riferimento alle risorse di cui tali territori dispongono – tra cui, in primo luogo, acqua, paesaggio e boschi –, ma individua, con un lungo elenco – tra l’altro verosimilmente esemplificativo e non esaustivo – i campi in cui questa transizione al green può realizzarsi e che sono, come si è già accennato: a) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; b) la gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) la produzione di energia da fonti rinnovabili locali; d) lo sviluppo di un turismo sostenibile; e) la costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture; f) l’efficienza energetica; 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.

In questo quadro, le *green community* dovrebbero rappresentare i soggetti che sul territorio si fanno portatori di questo passaggio, di questa opportunità. Ma cosa sono le green community?

2. Alla ricerca di una definizione di “green community”

Leggendo per intero il testo dell'articolo, si nota come l'espressione *green community*, utilizzata nella rubrica dello stesso e nel suo primo comma, non venga, però, definita dalla norma in esame. Né è possibile rinvenire una siffatta definizione in altri atti normativi adottati a livello nazionale o a livello di Unione europea.

Ora, sebbene il suo significato sia intuibile col senso comune e rimandi a comunità che scelgono di mettere in atto comportamenti sostenibili, il giurista non può non porsi un “problema definitorio”.

L'osservazione delle esperienze qualificate come tali – descritte, cioè, ricorrendo a tale binomio – in Italia e all'estero, mostra come esse riguardino ambiti tematici e contesti territoriali anche molto diversi tra loro, ma accomunate dall'esistenza di una comunità – che, di volta in volta, si identifica con amministrazioni locali o network delle stesse, comunità di cittadini, quartieri, grandi condomini – che sceglie di indirizzarsi verso soluzioni innovative e sostenibili nella produzione e nella gestione delle fonti energetiche, nella modalità di smaltimento dei rifiuti, nella utilizzazione delle risorse idriche, ecc.

Giusto per fare qualche esempio data la vastità del campo, citiamo un *Rapporto della Fondazione statunitense per la Ricerca sulle Community Association* (<https://foundation.caionline.org/wp-content/uploads/2017/06/bpgreen.pdf>) in cui tra i casi studio di “Green Community” compaiono realtà molto diverse tra loro: un quartiere (neighborhood) di una città della Georgia (Serenbe) che ha puntato su un modello urbano diverso, che abbia il minor impatto possibile sulla natura, attraverso la tutela della terra, l'efficienza energetica, il “green building”, la “walkability” (<http://serenbe.com/about>); un condominio (3400 Malone Condominium Association, Inc.), quindi una realtà molto più piccola, composto da 60 unità residenziali e 4 commerciali che ha ottenuto la “LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) green building certifications”, il sistema statunitense di classificazione e certificazione dell'efficienza energetica e dell'impronta ecologica degli edifici; o, ancora, un comune costiero della Carolina del sud, i cui residenti, riuniti in un'associazione (The Kiawah Island Community Association), gestiscono collettivamente tutti i beni comuni (dalla terra, ai parchi, ai laghi alla spiaggia) con lo scopo di tutelare l'ambiente. Dietro la stessa espressione, dunque, esperienze e comunità molto differenti tra loro.

Interessante, ai fini della nostra ricerca, è quanto realizzato nello Stato del Massachusetts, perché esso ha introdotto, nel proprio ordinamento, una definizione normativa di green community che, al momento, ci risulta l'unica definizione normativa esistente. Nel 2008, infatti, è stata approvata una legge, il *Green Community Act* (GCA), che ha come obiettivo primario la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra nell'ambiente. Essa prevede che possa essere qualificata come "Green community" ed ottenere una serie di benefici economici e finanziamenti, la "municipality" (il comune) or «other local governmental body» (organismi governativi locali) che rispetti determinati requisiti: preveda l'ubicazione di impianti per la generazione, la ricerca e lo sviluppo di energia rinnovabile/alternativa, o di impianti di produzione della stessa in luoghi appositamente designati; adotti un processo di domanda e autorizzazione veloce per gli impianti energetici previsti; stabilisca degli standard per l'utilizzo dell'energia e sviluppi un piano per la riduzione dell'uso dell'energia del 20%; acquisti solo veicoli a basso consumo; definisca i requisiti per minimizzare i costi energetici del ciclo di vita per le nuove costruzioni.

2.1 L'Unione europea e gli Smart Villages

Non si trova traccia a livello di Unione europea dell'espressione Green Community.

Un certo livello di affinità può, però, riscontrarsi con la categoria degli "Smart Villages"³. Si tratta di comunità che abitano in zone rurali e che sviluppano soluzioni intelligenti ("smart") per affrontare le sfide che i loro contesti locali pongono. Esse fanno leva sui punti di forza e sulle opportunità del proprio territorio per innescare un processo di sviluppo sostenibile locale e si basano su un approccio partecipativo⁴ per sviluppare e implementare le strategie necessarie a migliorare le condizioni economiche, sociali e ambientali, promuovendo, in particolare, l'innovazione e utilizzando soluzioni offerte dalle tecnologie digitali⁵.

Le strategie per gli Smart Village, che beneficiano della cooperazione e di alleanze con altre comunità e attori delle aree rurali e urbane, possono essere costruite su iniziative già esistenti e possono essere finanziate da una varietà di risorse pubbliche e private.

³ Per giungere ad una definizione condivisa di smart village, l'Unione europea ha organizzato una consultazione on line nell'aprile del 2018 e un workshop di esperti il mese successivo.

⁴ "Participatory approach" means an active participation of the civil society in the drawing-up and decision-making regarding the smart village strategy.

⁵ "Digital technologies" include for example information and communication technologies, the exploitation of big data or innovations related to the use of the Internet of Things. They act as a lever that enables smart villages to become more agile, make better use of their resources and improve the attractiveness of rural areas and the quality of life of rural residents.

Nella definizione dell'Unione europea le Comunità possono includere uno o diversi raggruppamenti umani, senza alcuna restrizione circa il numero degli abitanti e la "ruralità" ("*predominantly rural areas*") della zona viene valutata in base all' "*urban-rural typology*" usata dall'OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e da EUROSTAT per la classificazione delle regioni (più del 50% della popolazione vive in aree rurali).

Le Strategie elaborate dagli Smart Villages rispondono a sfide e necessità diverse, che possono andare dal miglioramento dell'accesso ai servizi (nel campo della salute o del trasporto), alla valorizzazione del patrimonio culturale per rendere più attrattivi i territori; dallo sviluppo delle energie rinnovabili e dell'economia circolare ad un miglior sfruttamento delle risorse naturali per preservare l'ambiente e la biodiversità, ecc.

Non esiste una vera e propria strategia europea per gli Smart Villages, ma si tratta piuttosto di un insieme di iniziative che hanno focalizzato l'attenzione sulle necessità primarie delle comunità rurali, comprese quelle degli Stati membri che, pur utilizzando termini differenti, possono essere ricondotte a questi obiettivi.

2.2 Le green community in Italia

Venendo all'Italia, è possibile constatare come l'espressione "green community", prima della legge del dicembre 2015, non sia stata molto utilizzata.

Essa sembra comparire, per la prima volta, nell'ambito di un Progetto del 2010 promosso dal Ministero dell'ambiente (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"⁶, scopo del quale era supportare le amministrazioni comunali montane nella progettazione di interventi di efficienza e risparmio energetico. In particolare, si trattava di: promuovere e sperimentare forme avanzate di interventi integrati finalizzati all'aumento della produzione di FER in territori individuati per il loro valore ambientale e naturale, compresi piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle aree naturali protette e nelle isole minori, secondo l'approccio partecipativo delle "Comunità Sostenibili" (asse I); favorire la realizzazione di interventi di efficienza energetica e l'adozione di nuovi stili/modelli di consumo attraverso interventi dimostrativi su edifici, utenze pubbliche ed in ambiti territoriali aventi carattere "esemplare" e sostenere la sperimentazione e la diffusione di tecnologie e beni innovativi miranti a ridurre i consumi energetici anche al fine di dimostrare la praticabilità

⁶ Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

delle soluzioni più avanzate, in particolare negli ambiti territoriali circoscritti (asse II).

A partire da quell'esperienza, l'espressione "green community" comincia a comparire in diversi documenti, convegni e pubblicazioni promosse dall'UNCEM.

Per la verità, già in un volume del 2009, curato dall'on. Borghi⁷, allora presidente dell'UNCEM, compariva un contributo, firmato Corò e Gurisatti, dal titolo "Le Comunità montane come agenzie per lo sviluppo locale"⁸, nel quale si ipotizzava una complessa ma auspicabile trasformazione delle (vecchie) Comunità montane in "agenzie di sviluppo" del territorio. In particolare, queste «Comunità montane di nuova generazione» avrebbero dovuto affrontare, nel pensiero degli autori, tre sfide fondamentali: la produzione di servizi ambientali; la progettazione di una struttura organizzativa istituzionale in grado di promuovere lo sviluppo locale e «la produzione di valore aggiunto industriale nelle nuove filiere della green economy». Essi introducono, dunque, il tema della green economy come opportunità di sviluppo per i territori montani e lo legano alla necessità di dar vita a soggetti istituzionali che sappiano cogliere questa sfida⁹.

Sebbene non compaia ancora l'espressione "green community", ci sembra che questo contributo possa essere considerato il primo passo verso l'elaborazione, a livello teorico, delle Green Communities¹⁰.

Più di recente l'espressione compare in una legge regionale: la LR n. 14 del 5 aprile 2019 del Piemonte dal titolo "Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna" contiene, infatti, un articolo, il 30, dal titolo "Green communities, cooperative di comunità, comunità energetiche" che prevede che la Regione sostenga la realizzazione, sul territorio montano, di

⁷ Borghi (2009), "La sfida dei territori nella green economy", Il Mulino.

⁸ Corò e Gurisatti, 2009, pp. 187-207.

⁹ Scrive Gurisatti (<http://www.gurisatti.it/2014/03/28/unioni-montane-e-sviluppo-delle-comunita/>) che «la nuova economia delle aree interne richiede la capacità di immaginare e costruire istituzioni che investano sulla coerenza del paesaggio, sui sistemi di accessibilità, sui rapporti di integrazione con le aree urbane, sulle economie esterne per nuovi business. Simili istituzioni sono diverse dai piccoli comuni, arroccati in difesa della propria identità "particolare" e delle tradizioni desuete, dalle province o dalle agenzie di sviluppo intese come enti distributivi del "modello unico" della città industriale del '900. Sono comunità di valle, sistemi produttivi locali, distretti turistici e agro-alimentari di nuova concezione. Spetta alle singole società locali definire i confini e le caratteristiche dei "nuovi territori", in ragione delle attività produttive che si vogliono sviluppare e delle istituzioni che le devono guidare. In molti casi ha più importanza un comprensorio sciistico o un consorzio che gestisce impianti di risalita di una comunità montana con funzioni meramente distributive oppure un GAL piuttosto che un'amministrazione provinciale o un'agenzia regionale per l'agricoltura e le risorse forestali. Con coraggio e fuori da schemi pre-costituiti bisogna progettare nuove istituzioni. Sapendo che non ci sono modelli già pronti da imitare (...).

¹⁰ Più di recente cfr. il volume "Smart and Green Community. Coesione, crescita inclusiva, sostenibilità per i territori" del 2017.

questi tre differenti *modelli aggregativi* finalizzati a valorizzare in modo integrato e sostenibile il proprio patrimonio socio-culturale, economico, ambientale ed energetico. La Regione può sostenere con apposite risorse stanziare nell'ambito del fondo regionale per la montagna, la realizzazione, a cura dell'Unione montana, di un *piano di sviluppo sostenibile* ed eventualmente anche la messa in opera degli interventi ivi previsti.

Anche la legge regionale non offre, però, una definizione normativa di green community.

3. Le green community e il contesto nazionale

In mancanza di una definizione normativa di green community, qualche elemento di riflessione per una sua possibile ricostruzione può arrivare dalla lettura del testo dell'art. 72 e, nell'ottica di un'interpretazione sistematica, dal contesto in cui tale norma è inserita.

Dando per buono che l'aggettivo "green" faccia riferimento alla green economy – peraltro citata sia nel titolo della legge in cui l'art. 72 è inserito ("disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali") che nello stesso articolo 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 – e indichi, dunque, una comunità indirizzata verso la realizzazione di quel modello di sviluppo sostenibile cui si è già accennato¹¹, occorre concentrare la nostra attenzione sul termine "community" o, tradotto, "comunità".

Qualche indicazione in merito al significato da attribuire a tale termine ci sembra si possa, infatti, ricavare dal testo dell'art. 72. 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 che tali soggetti siano protagonisti delle nostre "comunità", o che ne costituiscano quello che potremmo chiamare il "referente istituzionale".

Sembrano avvalorare tale interpretazione almeno due elementi.

¹¹ Cfr. *supra* nel testo, par. 1.

3.1 I piccoli comuni e la gestione associata

Il primo riguarda l'adozione a livello nazionale di alcuni interventi normativi che spingono 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.

Si ricorda, in questo senso, che il DL n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, ha introdotto l'obbligo per i comuni con popolazione residente inferiore ai 5000 abitanti – o ai 3000 «se appartenenti o appartenuti a una comunità montana» – di esercitare in forma associata, mediante “unione” o “convenzione”, le funzioni fondamentali, poi individuate in maniera puntuale e dettagliata dal successivo DL n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012¹².

Per la prima volta, dunque, i piccoli comuni sono stati obbligati dalla legge ad unirsi per svolgere insieme le funzioni fondamentali. Tale disposizione ha innescato un processo molto complicato e tutt'ora in fase di definizione con scadenze che sono state più volte prorogate¹³.

Successivamente, 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 esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani (ai sensi del citato 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 quest'ultima previsione ci spinge a sostenere che il concetto di “comunità”, contenuto nell'art. 72, dovrebbe implicare, per lo meno per tutti i piccoli comuni, il superamento delle singolarità comunali e l'adozione di strumenti aggregativi dal carattere sovracomunale. Se per i piccoli comuni le

¹² Si tratta dell'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; il catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; le attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini (art. 118, quarto comma, Cost.); l'edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; la polizia municipale e polizia amministrativa locale; i servizi in materia statistica).

¹³ Sulla questione è intervenuta anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 33/2019 su cui v. Gentilini A. (2019), Il dimensionamento *eteronomo* degli enti territoriali *autonomi*: spunti di riflessione (e qualche provocazione) a margine di una giurisprudenza costituzionale oltremodo “coadiuvante”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pag. 1957-1976.

funzioni di programmazione in materia di sviluppo socioeconomico devono essere svolte in forma associata, lo stesso criterio dovrebbe essere anche per l'elaborazione del *piano di sviluppo sostenibile* previsto dalla Strategia sulle green community.

3.2 La strategia nazionale per le aree interne e il “requisito associativo”

Il secondo elemento che sembra avvalorare l'idea che le Unioni di Comuni siano i soggetti istituzionali protagonisti delle Green community riguarda la *Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)*.

Tale Strategia, “costruita” in occasione dell'avvio del ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei per il settennio 2014-2020¹⁴ e attualmente in fase di realizzazione¹⁵, è destinata, appunto, alle cosiddette “aree interne”, vale a dire aree in calo demografico, con problemi legati all'occupazione e in cui i residenti hanno una ridotta accessibilità ai servizi essenziali come la sanità, l'istruzione e la mobilità¹⁶ e si pone come obiettivo la crescita e l'inclusione sociale, riassunte nell'unico macro-obiettivo dell'inversione e del miglioramento delle tendenze demografiche (riduzione dell'emigrazione da queste aree; attrazione di nuovi residenti; ripresa delle nascite). La ripresa demografica e il conseguente utilizzo del territorio sono, infatti, anche la condizione, assieme a specifici progetti mirati, per arginare il dissesto idro-geologico e il degrado del capitale culturale e paesaggistico.

L'intervento, che riguarda in una fase iniziale solo un numero limitato di aree (“aree-progetto”), una per Regione, si compone di due linee di azione convergenti: una diretta a promuovere lo sviluppo attraverso progetti finanziati

¹⁴ Il documento di indirizzo per la programmazione della politica regionale europea “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” (<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13413>) del dicembre 2012, aveva sottolineato come lo sviluppo dell'intero Paese dipendesse anche dallo sviluppo delle sue “aree interne”. Per questo, nel settembre 2012, Il Ministro per la Coesione avviava la costruzione di una Strategia nazionale per lo sviluppo delle “Aree interne”, con il supporto di un Comitato Tecnico. Le modalità e le tipologie di intervento discusse confluirono nell'Accordo di Partenariato e, in maniera più esaustiva, nel testo della Strategia Nazionale (<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>).

¹⁵ L'ultimo documento ufficiale relativo allo stato di attuazione della SNAI è la Relazione annuale presentata al CIPE dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, Claudio De Vincenti, nel gennaio 2018 (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_CIPE_2018.pdf).

¹⁶ «La ridotta accessibilità ai servizi di base, riduce grandemente il benessere della popolazione locale di queste aree, che rappresenta circa il 23% del totale nazionale, e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui, anche dei nuovi potenziali residenti»: cfr. Monaco, Tortorella (a cura di), 2015, p. 12.

dai diversi fondi europei disponibili (FESR, FSE, FEASR, FEAMP¹⁷), l'altra diretta ad assicurare a queste stesse aree livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali. Per le aree-progetto selezionate, gli interventi di sviluppo locale riguardano prioritariamente i seguenti ambiti: tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato. Solo se viene assicurato l'intervento dei diversi fondi, a questa linea di azione si affianca l'adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità, finanziati da risorse aggiuntive previste, fondamentalmente, dalla legge di stabilità, e realizzati, per la rispettiva parte di responsabilità, dai Ministeri, dalle Regioni e dalle Province.

Nella Strategia, le aree interne sono state individuate in base a tre caratteristiche fondamentali: la significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità); la ricchezza di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); la profonda diversificazione del territorio, come esito sia dei vari e differenziati sistemi naturali, sia dei peculiari e secolari processi di antropizzazione.

Ora, come è evidente, "area interna" e "area montana" non sono la stessa cosa, anzi, come è stato sottolineato, si tratta di due tipologie di territori differenti che non possono essere confuse: «un approccio più socioeconomico, dove centrale risulta la "lontananza" dai servizi essenziali, caratterizza le aree interne, mentre una descrizione di tipo più morfologico e fisico, da cui derivi lo svantaggio, quelle montane»¹⁸. Ciò non toglie che esista una parziale sovrapposizione tra le

¹⁷ Si tratta dei seguenti Fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

¹⁸ «Negli ultimi quaranta anni, la popolazione nelle aree interne ha segnato un certo incremento, ma accompagnato da un peggioramento del fenomeno dell'invecchiamento, specie nelle zone più periferiche. Queste modifiche nel tessuto demografico hanno spesso comportato un aggravarsi della fragilità dei territori sotto diversi punti di vista (cambiamento nell'uso del suolo, caratterizzato da una forte contrazione della SAU; espansione delle foreste) con la necessità di ripensare il controllo e la tutela del territorio». «Le aree interne sono spesso caratterizzate da sistemi locali non specializzati, ma il settore primario resta in generale la componente economica più rilevante. Le aree montane mostrano percorsi simili: l'andamento demografico negli ultimi dieci anni conferma una leggera crescita, ma questa tendenza è differente tra le diverse montagne italiane; la presenza di sistemi locali più forti e specializzati rappresenta un fattore di tenuta importante e a volte anche di attrazione. In montagna il ruolo delle attività rurali, e di quelle agricole, rimane di elevata importanza sia in termini economici che ambientali; ma si deve anche evidenziare una marcata riduzione delle attività agricole, con una contrazione nel numero delle aziende che, negli ultimi 10 anni, sfiora il -40% (contro -33% della collina e -25% della pianura) e una contrazione della superficie totale attorno al -20%, rendendo evidenti i problemi di gestione del territorio», così Cagliari R., Corsi A. (2013), *La montagna e le aree interne: introduzione al tema*, in *Agriregionieuropa*, n. 34.

aree interne e le aree montane, nel senso che le prime ricomprendono diversi territori montani, circa il 65% degli stessi¹⁹.

Detto ciò, ci sembra che la SNAI non possa che essere un riferimento utile e importante nell'elaborazione e nell'attuazione della Strategia Nazionale delle Green Community. Le due strategie presentano, infatti, diversi punti di contatto, non solo perché vengono a coinvolgere, come si è detto, territori in parte coincidenti, ma anche perché i progetti di sviluppo locale pensati dalla SNAI riguardano temi comuni ad entrambe le Strategie come, per esempio, la tutela del territorio e comunità locali; la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; i sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; il risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, ecc.

Ebbene, nella SNAI i soggetti pubblici di riferimento sono le associazioni di Comuni. Infatti, pur lasciando ai Comuni la libertà di scegliere la forma associativa ritenuta più idonea al territorio, la Strategia “pretende” la costituzione di “sistemi intercomunali permanenti come prerequisito per l'intervento”. I Comuni, dunque, devono realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni fondamentali e servizi, funzionali al raggiungimento degli obiettivi previsti. Tali associazioni devono avere natura stabile e, dunque, né essere occasionali, come è stato in passato nell'esperienza dei PIT, né legati all'esistenza di politiche comunitarie, come nel caso dei GAL.

4. Quali forme associative

Gli elementi sopraesposti ci spingono a ritenere che, in linea con il contesto normativo e istituzionale descritto, anche la green “community” vada identificata preferibilmente con una forma associativa sovracomunale. Quanto alla forma associativa da prediligere, ci sembra che sia *l'Unione di comuni*²⁰, disciplinata dal nuovo art. 32 del decreto legislativo n. 267/2000, 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

¹⁹ È montano il 65% del territorio classificato come “periferico” e “ultraperiferico”: cfr. Dematteis (2013).

²⁰ L'Unione di comuni è disciplinata dal nuovo art. 32 del decreto legislativo n. 267/2000 (“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”), è un «ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi»; ha propri organi e potestà statutaria e regolamentare. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e dalle leggi in favore dei territori montani.

modello organizzativo alternativo che è quello della Convenzione (art. 30, Dlgs n. 267/2000)²¹. 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»²².

Essendo tale possibilità prevista dalla legge, non si potrebbe, però, escludere che i Comuni scelgano di associarsi tramite convenzione.

Quanto alle ulteriori forme associative, sono senz'altro equiparabili alle Unioni di comuni – e, dunque, a nostro avviso possibili “community” –, le *Comunità montane*, laddove sopravvivano. Come si avrà modo di dire meglio più avanti nel testo, infatti, le Comunità montane, a seguito della cessazione dei finanziamenti statali in favore delle stesse per effetto della legge n. 191/2009, sono state soppresse nella maggior parte delle Regioni italiane o, meglio, essendo intervenuto solo qualche mese più tardi l'obbligo per i piccoli comuni di esercitare in maniera associata le funzioni fondamentali, sono state trasformate, in maniera più meno automatica a seconda dei casi, in Unioni montane di comuni.

Non si esclude, infine, data la loro particolare natura, che possano essere considerate “community” anche le Comunità dei Parchi. Si tratta, infatti, di organi, previsti dall'art. 10 della legge quadro n. 394/1991 sulle aree protette (legge 394/91), costituiti dai presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle Comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco. Tra l'altro, tra i compiti assegnati alla Comunità del Parco, c'è quello di elaborare il Piano Pluriennale Economico e Sociale (PPES), ovvero lo strumento che, nel rispetto delle finalità del Parco, promuove le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti all'interno del Parco e nei territori adiacenti²³.

²¹ In verità la legge aveva previsto anche un'ulteriore forma aggregativa, vale a dire il Consorzio, costituito 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). L'art. 2 della legge n. 191/2009 ha, però, soppresso i consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM), di cui all'art. 1, legge n. 959/1953. L'elenco dei BIM è disponibile all'indirizzo (<http://www.federbim.it/consorzi/>).

²² Le Convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

²³ Tale strumento non è stato utilizzato dalle comunità locali in tutte le sue potenzialità, tanto è vero che nel disegno di legge di modifica della 394/91 in discussione in Parlamento se ne prevede l'assorbimento con il piano del parco, anche per assicurare una maggiore integrazione tra i diversi strumenti di pianificazione e programmazione

Come viene ricordato nel documento di Fondazione Montagne Italia, Legambiente, Symbola e Fedeparchi, presentato in occasione della Consultazione pubblica per la formulazione della Strategia GC, «le numerose esperienze delle comunità dei parchi italiani, impegnate a individuare e programmare lo sviluppo socio economico di un territorio finalizzato alla salvaguardia delle risorse naturali, rappresentano sicuramente un importante patrimonio di conoscenze e buone pratiche per la strategia delle green community». Si tratta infatti di idee, progetti e attività pensate e gestite dalle comunità locali (community) nel rispetto delle finalità del parco (green)²⁴.

5. È sufficiente l'Unione di comuni per fare la "community"? Quali altri potenziali soggetti partecipanti?

Appurato che il concetto di "community" implica, a nostro avviso, il superamento delle singolarità comunali in favore dell'associazionismo delle stesse, nelle forme e nei modi di cui si è detto, rimane da valutare se esso possa essere ulteriormente allargato fino ad includere, nella comunità appunto, anche altri soggetti presenti sui territori e che, rappresentando interessi socio-economici locali, potrebbero partecipare, a vario titolo, al progetto di sviluppo sostenibile che la green community è chiamata a realizzare. Ci riferiamo, in particolare, non tanto agli altri enti locali titolari di competenze e funzioni che abbiano a che fare con la Strategia (tema che sarà approfondito nel capitolo successivo), quanto agli altri soggetti, pubblici e privati, che, in una logica *place-based*, dovrebbero essere parte del processo di sviluppo locale.

Non è semplice individuare in anticipo tutti i potenziali attori locali dello sviluppo cui riferirsi, dal momento che l'art. 72 coinvolge diversi "campi d'applicazione" per le Green community, dall'agricoltura al turismo, dalle risorse idriche all'energia, dai trasporti all'edilizia e sarebbe opportuno pertanto 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 i diversi attori coinvolti dal processo di sviluppo.

²⁴ Si legge sempre nel documento che gli esempi più significativi si ritrovano in molte aree protette regionali e nazionali (Alpi Marittime, Val Grande, Ticino Lombardo, Adamello Brenta, Appennino Tosco Emiliano, Cinque Terre, Monti Sibillini, Gran Sasso Laga, Cilento Vallo di Diano, Aspromonte, ecc.) e riguardano, per esempio, la concessione di sovvenzioni a privati ed enti per la valorizzazione dei prodotti e dei servizi locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessioni alla stregua di specifiche convenzioni; l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro silvo-pastorali culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali; e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse.

Prescindendo, dunque, dall'individuazione puntuale e analitica degli effettivi o potenziali soggetti partecipanti alla community, siano essi pubblici o privati, persone giuridiche o fisiche, singoli o associati, possiamo, però, immaginare d'includervi alcuni soggetti già operanti sul territorio come, per esempio, le Comunità del Parco o i Gruppi di Azione Locale.

Delle Comunità del Parco si è già avuto modo di parlare nel paragrafo precedente, quanto, invece, ai GAL – nati nell'ambito della Politica europea dello Sviluppo rurale²⁵ e, in particolare, del programma di Iniziativa Comunitaria Leader²⁶ – si tratta di gruppi, di partenariati, che generalmente assumono una forma societaria tra quelle previste dal Codice Civile, composti, a loro volta, da soggetti pubblici e privati rappresentativi degli interessi socioeconomici del territorio (gli individui o le associazioni di persone²⁷; gli operatori economici e le imprese private²⁸; istituzioni pubbliche²⁹) e che hanno la finalità di attuare strategie di sviluppo locale dirette a favorire il progresso di un'area mediante la concessione di sovvenzioni a progetti locali³⁰.

Entrambi questi soggetti, seppur molto diversi tra loro, costituiscono un esempio di possibili partecipanti alla community dal momento che svolgono

²⁵ Il Regolamento (UE) 1013/2013, all'art. 32, co. 2, lett. b, attribuisce la gestione dello sviluppo locale di tipo partecipativo ai gruppi d'azione locale (GAL). Tale impostazione è confermata dall'art. 31 del Regolamento (UE) 2021/1060.

²⁶ (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/648>).

²⁷ associazioni per la difesa di interessi, come sindacati o associazioni di categoria; associazioni a finalità territoriale, come associazioni per lo sviluppo locale, associazioni ambientaliste, ecc.; associazioni culturali, sociali, religiose, ecc.);

²⁸ organizzazioni di imprenditori, come associazioni commerciali e industriali, grandi aziende presenti nel territorio; settore cooperativo agricolo, come cooperative, unioni di cooperative; settore finanziario, come banche, casse rurali, ecc.; imprese che erogano servizi alla popolazione, come servizi culturali, giornali, emittenti radiofoniche e televisive, servizi non culturali, ecc.

²⁹ autorità locali, comuni, consorzi intercomunali, ecc.; amministrazioni locali, regionali, servizi distaccati delle amministrazioni nazionali; servizi pubblici, sociosanitari, trasporti; scuole, università, ecc.

³⁰ Art. 34 (Gruppi di azione locale), Reg. 1303/2013 «I gruppi di azione locale hanno i seguenti compiti: a) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti; b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta; c) garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia; d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione; e) ricevere e valutare le domande di sostegno; f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione; g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia.»

funzioni coerenti con la Strategia. Un altro esempio potrebbe essere costituito dalle *cooperative di comunità*³¹ o dalle *comunità energetiche*³².

E a queste tipologie di soggetti, dovremmo aggiungere, poi, le associazioni di persone, le associazioni di imprese, i sindacati e le imprese stesse che saranno parte attiva nel progetto di sviluppo sostenibile.

Ebbene, se si dovesse optare per il coinvolgimento di tutti questi soggetti nella Community, quale modello aggregativo potrebbe utilizzarsi? Quali strumenti ci mette a disposizione il nostro ordinamento? Rimandando l'approfondimento di questi temi al capitolo 3, si focalizza qui l'attenzione sul fatto che questi stessi soggetti, anche se non formalmente coinvolti nella costituzione della Green Community, dovrebbero comunque essere "ascoltati" e resi parte del processo di sviluppo.

5.1 Il modello di sviluppo locale partecipativo

Nel modello di sviluppo locale³³ o "place-based", che pensiamo dovrebbe ispirare la Strategia delle green community³⁴, i territori assurgono a protagonisti, non solo nelle forme del cosiddetto "partenariato istituzionale" (sintesi delle istanze di indirizzo e controllo politico-amministrativo), ma anche in quelle del "partenariato socio-economico", rappresentativo degli interessi delle parti datoriali e delle parti di rappresentanza sindacale, e del "partenariato della società civile", vale a dire delle strutture associative deputate alla difesa di interessi collettivi quali quelli ambientali e culturali, quelle del terzo settore, del

³¹ Disciplinate, ad oggi, solo dalla legislazione regionale, sono una forma di impresa che si basa sull'iniziativa e sulla partecipazione della società civile in attività di produzione di beni e servizi nell'interesse generale della comunità (Sforzi J., Borzaga C., *Imprese di comunità e riconoscimento giuridico: è davvero necessaria una nuova legge?*, in *Impresa Sociale*, n. 13, 2019, p. 18). Attraverso le cooperative di comunità, infatti, i cittadini prendono assieme l'iniziativa per dare risposte ai propri bisogni, passando da beneficiari ad attori, e partecipando, appunto, alla gestione di servizi di interesse della propria collettività (V. P.A. Mori, *Le cooperative di comunità*, in *Economia cooperativa*, Terzo Rapporto Euricse 2015, p. 19). Gli scopi comuni individuati dagli interventi regionali sono, infatti, il contrasto ai "fenomeni di spopolamento economico", al "degrado sociale urbanistico", alle "criticità ambientali", ma anche la valorizzazione delle "competenze della popolazione", delle "tradizioni culturali" e delle "risorse territoriali", il "recupero di beni ambientali e culturali", la promozione del "benessere collettivo". Alcune leggi aggiungono anche la «gestione di beni o servizi collettivi».

³² V. *infra*, al cap. 3, par. 5.

³³ Tale modello si contrappone a quello centralista che concentra il momento della decisione delle scelte strategiche nonché dello stesso controllo alle sedi centrali, tanto di tipo nazionale quanto di tipo unionale europeo.

³⁴ Come è stato notato, è proprio la sostenibilità ambientale a spingere sempre più l'organizzazione amministrativa verso modelli di sviluppo locale, che mirano a preservare l'equilibrio intergenerazionale, a partire dal risparmio delle risorse, non solo economiche. Si pensi al caso delle cd. "comunità energetiche". Così M. Interlandi, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA- Persona e Amministrazione*, Ricerche giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, vol 8, n. 1, 2021, p. 139 e ss.

no-profit e del volontariato sociale. Un modello del genere garantisce partecipazione e trasparenza perché le decisioni sono assunte in un ambito ristretto con la partecipazione di diversi stakeholders rappresentativi di diversi interessi spesso contrapposti³⁵.

La prima e più importante forma di approccio *place-based* è stata quella sperimentata nell'Unione Europea con i programmi LEADER (*Laisons Entre Actions de Development de l'Economie Rurale*), oggi definiti di sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community Led Local Development C.L.L.D.*). Tale espressione è utilizzata dalla Commissione europea per descrivere un approccio che rovescia radicalmente la tradizionale politica di sviluppo di tipo "top-down" (dall'alto verso il basso). Con il Community Led Local Development è, infatti, la popolazione locale ad attivarsi e a formare un partenariato locale che elabora e attua una strategia di sviluppo integrato (*place-based*), che si fonda proprio sui punti di forza sociali, ambientali ed economici, ossia sul patrimonio della comunità.

A livello nazionale costituisce un esempio paradigmatico di una nuova prospettiva di sviluppo locale la già citata Strategia Nazionale per le Aree Interne. Anch'essa, infatti, muove dalle esigenze del territorio per definire l'assetto organizzativo ed istituzionale più appropriato a garantire un adeguato livello di benessere sociale, evidenziando, allo stesso tempo, la rilevanza del ruolo di indirizzo strategico dello Stato per individuare i progetti da realizzare nelle diverse aree coinvolte.

Più in particolare, nel caso della SNAI, la realizzazione sul territorio della strategia si costruisce, infatti, attraverso vari passaggi che prevedono il coinvolgimento di tutte le istituzioni, le associazioni, i cittadini, gli imprenditori, rilevanti per la strategia e lì dove presenti anche i centri di competenza locali (AUSL, distretti scolastici, GAL, Agenzie per lo sviluppo ecc.). Tale coinvolgimento avviene sia nella fase iniziale – che 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" – sia nella 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.

Questo nuovo modo di progettare lo sviluppo – che implica una stretta collaborazione tra gli attori istituzionali e gli stakeholders presenti sul territorio – è, d'altronde, assolutamente in linea con il principio della *sussidiarietà*

³⁵ Puglisi G. (2016), *Introduzione*, in A. Angelini, Bruno A. (2016), *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano, 2016, p. 12.

orizzontale, sancito dall'art. 118 della nostra Costituzione³⁶, inteso, nel suo significato più moderno, come principio volto a stimolare processi virtuosi di collaborazione tra i diversi soggetti di natura privata, pubblica, associativa, imprenditoriale, istituzionale appartenenti alla stessa comunità³⁷.

Soprattutto nelle realtà di piccole dimensioni e situate in zone geografiche lontane dai servizi pubblici essenziali, la collaborazione tra le amministrazioni locali, non solo con gli enti di governo superiori, ma anche con le altre istituzioni del territorio impegnate nelle funzioni di promozione del benessere sociale, può costituire un valore aggiunto importante. Come è stato scritto, «il principio di sussidiarietà, infatti, nella sua duplice declinazione, verticale ed orizzontale, assurge a strumento procedimentale preordinato a favorire modelli organizzativi adeguati alle specifiche esigenze territoriali, e a promuovere processi di sviluppo locale virtuosi anche in realtà meno sviluppate»³⁸.

Di recente, l'importanza e il valore della sussidiarietà orizzontale e della sua pratica applicazione sono stati sottolineati dalla Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 131/2020³⁹. In particolare, la Corte ha affermato che «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale» nel nostro ordinamento è costituito dalla previsione contenuta nell'art. 55 del Codice del Terzo Settore⁴⁰ (decreto legislativo n. 117/2017), che disciplina, oltre

³⁶ «Stato, Regioni, Città metropolitane, province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (su cui cfr., tra gli altri, Albanese A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1; De Carli P., *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002;

³⁷ Cfr. Interlandi, *cit.*, p. 168.

³⁸ Interlandi, *cit.*, p. 168.

³⁹ Nel caso di specie, la Corte si trova a valutare la legittimità di una norma (art. 5, comma 1, lett. b) della normativa umbra sulle cooperative di comunità (LR Umbria n. 2/2019) che disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del terzo settore- CTS). Secondo il ricorrente, la norma regionale amplierebbe il novero dei soggetti del Terzo Settore, così invadendo la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato. La Corte fa salva la disciplina regionale perché non compie mai «un'espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS», lasciando ai soggetti che le costituiscono la facoltà di scegliere la forma giuridica da rivestire: la cooperativa sociale (legge n. 381/1991), la cooperativa a mutualità prevalente (artt. 2512-2514 cod.civ.) o come cooperativa il cui statuto non contenga la clausola di non lucratività (art. 2514 cod.civ.).

⁴⁰ «1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. 2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. 3. La co-progettazione è

all'accreditamento degli enti, appunto, del Terzo Settore, le modalità di attuazione della co-programmazione e della co-progettazione. La prima è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili, mentre la seconda ha come obiettivo la definizione ed eventualmente la realizzazione di specifici progetti atti a soddisfare i bisogni individuati in fase di programmazione.

Si tratta di strumenti preziosi che da una parte consentono una nuova forma di coinvolgimento democratico e dall'altra costituiscono il presupposto per un più efficace svolgimento delle attività di interesse generale⁴¹. La sinergia tra pubblico e privato genera, infatti, un arricchimento nella «capacità di intercettare i bisogni, nonché nella promozione delle azioni e nell'individuazione delle risposte»⁴². Per le Pubbliche amministrazioni questo significa una maggiore efficacia nel perseguire gli obiettivi di *governance* del territorio, di rafforzamento del rapporto con i cittadini e di efficacia degli interventi volti a favorire politiche bottom up.

Negli ultimi anni, tra l'altro, si sta diffondendo una terza idea di sussidiarietà, ovvero la sussidiarietà circolare. Si tratta di un'evoluzione delle prime due che, superando la dicotomia pubblico-privato (Stato-mercato) e postulando la triconomia pubblico-privato-civile, promuove la cooperazione fra i tre pilastri che operano sul territorio: le amministrazioni pubbliche, le imprese e la società civile⁴³.

Anche, dunque, la costruzione di una strategia nazionale, come quella sulle green community, dovrebbe essere ispirata al principio della sussidiarietà e dello sviluppo locale partecipato che permetta un coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate. I benefici che possono derivare dall'applicazione del principio di sussidiarietà interessano, infatti, tutti i soggetti che operano in un contesto locale, permettendo lo sviluppo di circuiti virtuosi in grado di premiare le *governance* orientate alla sostenibilità sociale e ambientale.

finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2. 4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.»

⁴¹ Galdi M., *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C.cost. 26 giugno 2020*, n. 131, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020, p. 121.

⁴² Gualdani A., *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, 8 settembre 2021, p. 118.

⁴³ G. Vita, *Sussidiarietà e modelli organizzativi per lo sviluppo locale*, <https://www.smarknews.it/smark/sussidiarieta-e-modelli-organizzativi-per-lo-sviluppo-locale/>, 6 maggio 2014.

Capitolo 2

Il ruolo dei soggetti istituzionali nella Strategia

1. I soggetti istituzionali

Come si è detto, l'art. 72 della legge n. 221/2015 ha coinvolto nella predisposizione e nella attuazione della Strategia nazionale per le Green Community vari livelli di governo. La sua predisposizione è stata attribuita al livello statale e, nello specifico al 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.

Alle Regioni e alle Province autonome è attribuita la possibilità di individuare con legge le modalità, i tempi e le risorse necessarie alla attuazione della Strategia, mentre l'attuazione vera e propria sui territori viene rimessa alle Unioni di comuni montani e non.

Art. 72

Strategia nazionale delle Green community

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, promuove la predisposizione della strategia nazionale delle Green community.

2. La strategia nazionale di cui al comma 1 individua 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, in modo da poter impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico nei seguenti campi:

- a) 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) gestione integrata e certificata delle risorse idriche;
- c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano;
- d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali;
- e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna;
- f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti;
- g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production);
- h) integrazione dei servizi di mobilità;

- i) 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.
3. Con proprie leggi, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono individuare 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 di cui al presente articolo.
4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La norma quindi scompone, a livello istituzionale, le fasi della previsione e dell'attuazione, demandando lo svolgimento della prima agli enti territoriali dotati di autonomia legislativa (Regioni e Province autonome) e incaricando della seconda gli enti preordinati alle funzioni del "concreto provvedere".

Manca, poi, nel dettato legislativo, qualsiasi riferimento alle Province, che a differenza degli altri livelli territoriali di governo, menzionati a vario titolo nel disposto di cui all'art. 72, sembrano essere state dimenticate. Sebbene tale omissione si spieghi verosimilmente con il contesto istituzionale in cui il collegato ambientale alla legge di stabilità del 2016 è stato approvato, caratterizzato da un significativo depotenziamento del livello di governo intermedio (su cui si rimanda *infra* nel testo), appare evidente che anche le Province possano assumere una rilevanza strategica rispetto all'attuazione di un piano di sviluppo sostenibile delle *Green community*, per il tenore di alcune delle funzioni dalle stesse esercitate.

È chiaro, comunque, come la logica sottesa alla norma in esame, sia quella della compartecipazione dei vari soggetti istituzionali coinvolti nella predisposizione e nell'attuazione della Strategia nazionale, attraverso la collaborazione interistituzionale e privilegiando l'impiego di moduli concertativi tra gli enti che risultino coinvolti nella definizione, programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile. La collaborazione interistituzionale diviene allora la chiave di volta su cui edificare un complesso e articolato progetto che faccia della *green economy* il perno di una rinnovata concezione del territorio che muova anche in direzione di una riscoperta del principio e del valore comunitario.

2. Le Regioni

L'art. 72, comma 3, della legge n. 221/2015 ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome il compito, o meglio la "possibilità", di individuare con legge "le modalità, i tempi e le risorse finanziarie" per l'attuazione, da parte delle Unioni di comuni, della Strategia sui territori.

Ad oggi, nessuna Regione è intervenuta. Ma d'altronde anche a livello nazionale la Strategia non ha avuto, al momento, gli esiti sperati.

Solo il Piemonte, come già accennato nel capitolo precedente, fa riferimento alle Green communities in una legge dedicata alla montagna: la LR n. 14 del 5 aprile 2019 “Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna”. L'art. 30, infatti, rubricato “Green communities, cooperative di comunità, comunità energetiche”, prevede che la Regione sostenga la realizzazione, sul territorio montano, di questi tre differenti modelli aggregativi finalizzati a valorizzare in modo integrato e sostenibile il proprio patrimonio socio-culturale, economico, ambientale ed energetico. La Regione, aggiunge la legge, può sostenere con apposite risorse stanziare nell'ambito del fondo regionale per la montagna, la realizzazione, a cura dell'Unione montana, di un piano di sviluppo sostenibile ed eventualmente anche la messa in opera degli interventi ivi previsti.

Al di là degli interventi normativi ad hoc per facilitare l'attuazione della Strategia sui rispettivi territori, ci sembra pacifico che le Regioni debbano avere, comunque, un ruolo rilevante nella costituzione delle Green Community e, soprattutto, nell'elaborazione del Piano di sviluppo sostenibile e nella scelta degli obiettivi “verdi” che attraverso questo strumento la Comunità andrà ad assumersi. Se il piano di sviluppo sostenibile servirà ad orientare gli obiettivi della Comunità rispetto a quell'elenco, presumiamo esemplificativo, che l'art. 72 riporta e che spazia in vari settori, la Regione non potrà non essere coinvolta, anche in virtù delle competenze attribuite dalla Costituzione, soprattutto in materie come l'agricoltura o il turismo, materie di competenza residuale regionale, che presumiamo avranno un ruolo di rilievo. Le modalità di coinvolgimento delle Regioni saranno oggetto d'approfondimento nel capitolo 3 a cui si rimanda.

Rimane, infine, un'ulteriore considerazione. Un “contesto normativo favorevole” a livello regionale, vale a dire l'esistenza di strumenti normativi regionali volti a favorire un utilizzo sostenibile delle risorse del territorio, può rappresentare senz'altro un valore aggiunto per l'implementazione della Strategia, facilitando le Comunità nel raggiungimento degli “obiettivi verdi”. Per una prima analisi delle leggi regionali che vanno nella direzione della green economy si rimanda al capitolo 4.

3. Le Province

A differenza degli altri livelli territoriali di governo, menzionati a vario titolo nel disposto di cui all'art. 72 della l. n. 221 del 2015, quello provinciale manca di ogni più espresso e puntuale riferimento nel dettato legislativo.

L'omissione di cui si tratta può essere intuitivamente spiegata con la considerazione che il collegato ambientale alla legge di stabilità del 2016 è stato approvato nel contesto di una più ampia spinta riformatrice, avviata nel corso della XVII legislatura, dalla quale, sotto l'aspetto istituzionale, è derivato un significativo depotenziamento del livello di governo intermedio.

Ampiamente nota, infatti, è la vicenda⁴⁴ che ha contrassegnato l'evoluzione ordinamentale delle Province e che, a partire dal decreto legge n. 201 del 2011 (c.d. decreto "Salva Italia"), per poi proseguire con la legge Delrio del gennaio 2014, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", ha spinto in direzione di un progressivo svuotamento delle funzioni provinciali, sino al tentativo di una loro "abolizione" dal testo costituzionale, esperito con il d.d.l. di revisione costituzionale del 12 aprile 2016 (c.d. "Renzi-Boschi"), non approvato all'esito della consultazione referendaria del 4 dicembre dello stesso anno.

In effetti, la legislazione emergenziale susseguitasi negli anni della crisi economica ha operato in senso diametralmente antitetico al principio di autonomia territoriale, asservendo la democrazia locale alle esigenze del coordinamento della finanza pubblica e assumendo l'obiettivo della riduzione dei costi a criterio di razionalizzazione dell'assetto istituzionale (e costituzionale) di regioni e autonomie locali.

Già il Governo Monti, sulla scorta della lettera dei due presidenti della BCE del 5 agosto 2011, con la quale si auspicava l'impegno dello Stato italiano ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province), aveva intrapreso la via di un sostanziale ridimensionamento dei poteri e dell'organizzazione democratica delle autonomie territoriali: sotto il primo aspetto, già l'art. 23, comma 18, del Decreto "Salva Italia" prevedeva che "lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza", limitando le funzioni delle Province al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni; quanto al secondo, invece, l'art. 23 disponeva, ai commi 16 e 17, la sostituzione del meccanismo di elezione diretta degli organi di governo della Provincia con un procedimento di secondo grado, in virtù del quale i componenti del Consiglio provinciale sarebbero stati nominati dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti

⁴⁴ Da ultimo, sulla vicenda istituzionale delle Province, S. Mangiameli, *Province e città metropolitane nel sistema regionale*, in A. Apostoli – M. Gorlani – N. Maccabiani (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno – Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, 2020, 103 ss.

nel territorio della Provincia mentre il Presidente della Provincia sarebbe stato eletto tra i membri del Consiglio provinciale.

Invero, con la sentenza n. 220 del 2013, la Corte costituzionale ha dichiarato la fondatezza di alcune delle questioni di legittimità, relative alla c.d. riforma delle Province, promosse nei confronti dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011; senonché, la dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata argomentata non già sul presupposto della garanzia del principio autonomistico (senz'altro svilito dalla riforma), ma, al contrario, su quello dell'asserita incompatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti.

La Corte ha infatti ritenuto, alquanto discutibilmente, che “ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento”; tuttavia, “la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza»”.

In buona sostanza, il giudice costituzionale non ha stigmatizzato il senso della riforma istituzionale in sé considerata ma si è limitato a segnalare l'inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una tale riforma organica e di sistema, peraltro asserendo l'indispensabilità del ricorso alla legge costituzionale per il solo caso in cui “si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale”⁴⁵.

È dunque evidente come l'insegnamento maturato sul tema dalla giurisprudenza di legittimità sia risultato non sempre coerente con quella garanzia costituzionale dell'autonomia che l'art. 5 Cost. invece include tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano; di questo si è avuto contezza anche nella sentenza n. 50 del 2015, con la quale la Corte ha respinto le

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 220 del 2013, p.to 12.1 del *Considerato in diritto*.

censure di illegittimità costituzionale aventi ad oggetto la legge n. 56 del 2014, meglio nota come legge Delrio⁴⁶.

Più nel dettaglio, l'approvazione della legge in questione è maturata nel solco dell'idea riformatrice propugnata dal Governo Renzi che, come più sopra anticipato, mirava ad una sostanziale abolizione delle Province – per il vero più formale che concreta - finanche dal dettato costituzionale di cui all'art. 114 Cost.

La riforma Delrio ha infatti perseguito l'intento, già manifestatosi nella legislazione della crisi, di procedere ad uno svuotamento funzionale, oltretutto democratico, dell'ente intermedio, esautorando il complesso delle funzioni - fondamentali e non - attribuite alle Province e (re)introducendo, per la composizione degli organi di governo dell'ente, un procedimento elettivo di secondo grado.

Per ciò che qui rileva, è d'obbligo sottolineare come la riforma in parola abbia sensibilmente ridotto il novero delle precedenti funzioni amministrative di spettanza provinciale, ma anche delle Città metropolitane, disarticolando il regime costituzionale della potestà amministrativa di cui all'art. 118 Cost., ispirato ai canoni della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza.

Difatti, ad eccezione delle funzioni fondamentali che la legge ha preservato nella sfera di competenza provinciale (commi 85-88)⁴⁷, la decisione in ordine alla

⁴⁶ Alquanto discutibile appare la circostanza che la Corte, nella decisione in oggetto, abbia adoperato come limite della competenza esclusiva della Regione speciale una legge che, nel suo impianto, era stata finalizzata all'attuazione del più ampio intervento di rango costituzionale promosso in seno alla XVII legislatura (AS/1429-B); esattamente in virtù di tale funzionalizzazione, la Corte, nella sentenza n. 50 del 2015, aveva quindi respinto ogni eccezione di incostituzionalità sollevata dalle Regioni ricorrenti avverso la legge n. 56 del 2014, lasciando tuttavia presumere che la decisione avesse tratto maggiore ispirazione dalla prospettiva della riforma costituzionale allora in divenire – poi naufragata all'esito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 - piuttosto che dall'assetto costituzionale vigente, rispetto al quale emergono invece numerosi punti di frizione. In tal senso, occorre fin da subito avvertire come la legge Delrio vanti profili di dubbia compatibilità con il dettato costituzionale e, in particolare, per le ragioni di seguito specificate, con quel principio di democrazia locale che trae diretta legittimazione dalla scelta autonomistica espressa dall'art. 5 della Costituzione. Sulle incongruenze della legge n. 56 del 2014 e della vicenda istituzionale che ha portato alla sua approvazione si rinvia alle annotazioni di S. Mangiameli, *La vicenda delle Province*, in *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, instant book a cura del *Corriere della Sera*, Milano 2016. Ancora, sulla natura piuttosto inusuale del parametro di giudizio assunto nella decisione n. 50 del 2015, si rimanda alle considerazioni di A. Sterpa, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in www.federalismi.it, n. 8/2015.

⁴⁷ Nello specifico, le funzioni fondamentali demandate alle province dalla legge n. 56 del 2014 sono: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali c) programmazione provinciale della rete scolastica d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Nel caso delle province montane è inoltre prevista

riallocazione delle altre funzioni (ritenute non fondamentali) è stata conferita alla titolarità (*rectius* discrezionalità) di Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze.

Ciò che ne è derivata è stata l'ulteriore frammentazione di un quadro normativo già eterogeneo⁴⁸, con una differenziazione tra Regione e Regione che ha impattato pregiudizievolemente su ogni tentativo di razionalizzazione del complessivo assetto di poteri e funzioni, per come dislocato, in un ordinamento decentrato, su più livelli territoriali di governo.

Non è un caso che la prima fase attuativa della legge Delrio sia stata contrassegnata da un notevole ritardo⁴⁹, tanto che le Regioni, solo sul finire dell'anno 2016 – e in virtù dell'impegno contratto nella seduta della Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 – hanno completato i percorsi finalizzati all'adozione della normativa sul riordino degli enti locali⁵⁰.

l'attribuzione di altre due funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

⁴⁸ Basti solo pensare che, con riferimento alla redistribuzione delle funzioni non fondamentali, lo Stato era chiamato a provvedere per le funzioni provinciali che rientravano nelle materie di propria competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost; le Regioni per tutte le altre funzioni esercitate dalle province, tenuto conto che queste già si differenziavano Regione per Regione, e che, pertanto, ad ogni Regione veniva demandato il compito di predisporre un elenco delle funzioni esercitate dalle proprie Province. Il rilievo è posto in luce nel *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, XVII legislatura, a cura della Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2017.

⁴⁹ Come anche rilevato nella relazione della Corte dei conti-Sezione delle Autonomie al Parlamento su "Il riordino delle Province-Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari" (approvata con deliberazione n. 17 del 30 aprile 2015).

⁵⁰ Nel dettaglio, con precipuo riferimento alla Regioni ordinarie: Abruzzo, l. reg. n. 32 del 2015; Basilicata, l. reg. n. 49 del 2015; Calabria, l. reg. n. 14 del 2015; Campania, l. reg. n. 14 del 2015; Emilia-Romagna, l. reg. n. 13 del 2015; Lazio, l. reg. n. 17 del 2015; Liguria, l. reg. n. 15 del 2015; Lombardia, l. reg. n. 19 del 2015; Marche, l. reg. n. 13 del 2015; Molise, l. reg. n. 18 del 2015; Piemonte, l. reg. n. 23 del 2015; Piemonte, l. reg. n. 23 del 2015; Puglia, l. reg. n. 31 del 2015 e n. 9 del 2016; Toscana, l. reg. n. 22 del 2015; Umbria, l. reg. n. 10 del 2015; Veneto, l. reg. n. 19 del 2015. Occorre altresì evidenziare come, nella maggior parte dei casi, all'adozione di una specifica legge regionale avente ad oggetto il riordino delle funzioni non fondamentali delle Province, abbia fatto seguito l'approvazione di ulteriori interventi legislativi di attuazione o integrazione delle stesse, così determinando l'evoluzione di quadro normativo estremamente ricco e articolato. Quanto alle Regioni speciali, il processo di riordino degli enti locali ha funzionato in maniera affatto diversa dal procedimento di attuazione previsto per le Regioni ad autonomia ordinaria, anche in considerazione del fatto che alcune delle autonomie speciali avevano già provveduto al riordino e alla riorganizzazione degli enti provinciali: si pensi al caso della Regione Friuli-Venezia giulia il cui Statuto è stato modificato con l. cost. 28 luglio 2016 n. 1 che ha delineato un ordinamento degli enti locali basato sui Comuni ed espunto dalla legge statutaria ogni riferimento alle Province, la cui effettiva soppressione è stata disposta con l. reg. n. 20 del 2016.

A tal riguardo sarà sufficiente precisare, come anche segnalato in un precedente Rapporto di ricerca⁵¹ curato dall'ISSIRFA, che la varietà degli interventi regionali ha invero caratterizzato il percorso di attuazione della legge n. 56 del 2014, là dove è emersa una profonda diversificazione tra i vari modelli di *governance*, riscontrandosi una distinzione tra le Regioni che hanno mantenuto intatte molte delle competenze provinciali (tra le altre, Veneto e Puglia) e quelle che, al contrario, hanno intrapreso un più significativo percorso di riaccentramento delle funzioni non fondamentali (come nel caso di Basilicata, Calabria e Marche), sollevando più di una perplessità circa il concreto rischio di una progressiva amministrativizzazione dell'ente regionale⁵².

Senza altro dominante si è rivelata, in ogni caso, la tendenza all'accentramento, con un processo di regionalizzazione che è risultato di particolare incisività con riferimento ad alcune tra le funzioni che in precedenza avevano qualificato l'ente provinciale, quali quelle connesse alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, delle risorse idriche ed energetiche, all'inquinamento, alla difesa del suolo, alla caccia, alla pesca etc.⁵³.

Tuttavia, per quanto la riforma Delrio e la successiva legislazione regionale di riordino, abbiano sensibilmente depotenziato il ruolo della Provincia, occorre avvertire che, dal punto di vista funzionale, essa ha mantenuto – sostanzialmente inalterata – la propria fisionomia di ente territoriale di area vasta, atto a realizzare, in connessione con le Regioni e lo Stato, il sistema coordinato delle politiche pubbliche.

In altri termini, “il «governo di area vasta» costituisce esplicitazione di un governo locale ‘autonomo’, che discende dalla previsione dell’art. 5 della Costituzione, la cui funzione è quella di mantenere un carattere ‘anfibo’, potendosi collegare tanto alle politiche pubbliche governate dallo Stato, quanto a quelle dirette dalle Regioni”⁵⁴.

Di tutta evidenza, quindi, appare la considerazione che le Province, pur all'esito delle riforme istituzionali qui sommariamente tratteggiate, assumano una rilevanza strategica, per il tenore di alcune delle funzioni esercitate, rispetto all'attuazione di un piano di sviluppo sostenibile per le *Green community*, a norma dell'art. 72 della legge n. 221 del 2015.

⁵¹ *Gli enti locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca Issirfa-Cnr (gennaio 2018).

⁵² Sul tema si rinvia, *ex multis*, a P. Milazzo, *Il sistema degli enti territoriali fra riforme ordinamentali e riforme costituzionali. Il «nodo» delle Province e delle funzioni amministrative*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Torino, 2016, p. 137 ss.

⁵³ *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, XVII legislatura, cit., 280.

⁵⁴ Così S. Mangiameli, *La vicenda delle Province (maggio 2016)*, in *Studi ed interventi*, disponibile all'indirizzo www.issirfa.cnr.it, 8.

Solo a titolo di esempio, si ricordino le funzioni fondamentali devolute alla competenza amministrativa delle Province in tema di “tutela e valorizzazione dell’ambiente”, “pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale” o ancora in ordine alla “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento”, rispetto alla quale ben si coglie il ruolo territoriale della Provincia, quale ente chiamato a svolgere un *ruolo di snodo* verso i comuni, da un lato, e verso le regioni e lo Stato, dall’altro, sia sul versante della programmazione, che su quello della realizzazione⁵⁵.

Altrettanto può dirsi con riferimento all’esercizio di alcune tra le funzioni non fondamentali, di attuale spettanza delle Province, che intersecano ambiti di sicuro rilievo per l’attuazione della Strategia delle *Green Community*⁵⁶: il riferimento è alle funzioni in materia di agricoltura, silvicoltura, caccia e pesca ovvero a quelle concernenti l’impiego di combustibili ed energia devolute alla titolarità delle province site nelle Regioni di Basilicata, Calabria, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Toscana; o ancora, le funzioni in materia di trasporti che, anche a seguito dell’emanazione della legge Delrio, continuano ad essere svolte per la gran parte dall’ente provinciale; infine, si pensi alle funzioni tuttora esercitate da alcune province in tema di riduzione dell’inquinamento e trattamento dei rifiuti.

Tuttavia, la persistenza di alcune peculiari funzioni in capo all’ente di governo intermedio non può offuscare la necessità di procedere ad un rapido e sostanziale riordino della filiera istituzionale, restituendo alle province e, più in generale agli enti territoriali, una fisionomia più aderente a quel principio di autonomia che l’art. 5 Cost. ha elevato a principio di struttura dell’ordinamento repubblicano.

4. Le Unioni di Comuni

Come si è detto nel capitolo 1, le Unioni di Comuni sono individuate dal legislatore del 2015 come i soggetti “promotori” dell’attuazione della Strategia sul territorio (art. 72, comma 3). Sempre nel primo capitolo si è provato ad immaginare il loro ruolo da protagonisti nell’ambito delle Green Community.

Ci sembra importante, in questa sede, riassumere, seppur brevemente, la situazione delle Unioni di Comuni a livello nazionale.

⁵⁵ Op. cit., 5.

⁵⁶ Per una più accurata indagine sulla stato delle funzioni provinciali all’indomani della legge n. 56 del 2014, si v. ISSiRFA CNR (a cura di) *Gli Enti Locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca, in [file:///C:/Users/Utente/Downloads/Report%20finale%20della%20ricerca%20su%20legge%2056%20DELRIO%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/Report%20finale%20della%20ricerca%20su%20legge%2056%20DELRIO%20(2).pdf)

Come è noto, infatti, l'Unione di comuni è una figura da tempo conosciuta dal nostro ordinamento, fin dalla sua introduzione ad opera della legge n. 142/1990, e attualmente disciplinata dal decreto legislativo n. 267/2000, TU sugli enti locali, come modificato dal DL n. 95/2012. In base all'art. 32, l'Unione è «l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi».

Quando l'Unione è costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di *unione di comuni montani* e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

D.Lgs. n. 267/2000 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Articolo 32 Unione di comuni (1) (2)

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione. (3) (4)

5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127. (2)

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni. (5)

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

(...)

(1) Articolo così sostituito dall'art. 19, comma 3, DL n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012.

(2) Comma inserito dall'art. 2, comma 6, DL n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221/2012.

(3) Comma così modificato dall' art. 1, comma 105, lett. a), legge n. 56/2014.

(4) Comma così sostituito dall' art. 1, comma 105, lett. b), legge n. 56/2014.

(5) Comma inserito dall' art. 1, comma 105, lett. c), legge n. 56/2014.

Fino a non molto tempo fa, tuttavia, le Unioni di Comuni non erano uno strumento particolarmente diffuso nel nostro Paese, se si fa eccezione per le Comunità montane, quale particolare forma di unione propria dei territori montani.

Come si è già anticipato nel capitolo primo, il decreto-legge n. 78 del 2010 ha introdotto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, l'*obbligo* per i comuni con popolazione residente inferiore ai 5000 abitanti – o ai 3000 «se appartenenti o appartenuti a una comunità montana» – di esercitare in forma associata, mediante “unione” o “convenzione”, le funzioni fondamentali, allora individuate in via transitoria da parte della legge n. 42 del 2009.

Il successivo decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012 e noto come decreto sulle *spending review*, ha confermato l'impostazione del decreto-legge n. 78/2010 e ha introdotto un'elencazione puntuale e dettagliata delle funzioni fondamentali dei comuni che supera, dunque, l'elencazione provvisoria del 2009.

Ai sensi della norma del 2012, dunque, i piccoli Comuni esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali elencate, ad eccezione della lettera *l*)⁵⁷. Si tratta, dunque, dell'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; il catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; le attività, in ambito

⁵⁷ La lett. *l*) riguarda la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini (art. 118, quarto comma, Cost.); l'edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; la polizia municipale e polizia amministrativa locale; i servizi in materia statistica.

Successivamente, 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 esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani (ai sensi del citato 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».

Per la prima volta, dunque, i piccoli comuni sono stati obbligati dalla legge ad unirsi per svolgere insieme le funzioni fondamentali. Tale disposizione ha innescato un processo molto complicato e tutt'ora in fase di definizione con scadenze che sono state più volte prorogate.

4.1 Gli effetti della sentenza n. 33/2019 della Corte costituzionale

Sulla questione è intervenuta anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 33/2019. Con tale decisione, la Corte ha dato risposta ad un problema già evidenziato dall'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), inerente al caso di contesti territoriali nei quali sono presenti sia comuni soggetti all'obbligo della gestione associata che comuni da esso non interessati (ovvero con popolazione superiore ai 5.000 o ai 3.000 abitanti)⁵⁸.

Con la sent. 33/2019 la Corte:

a) ha introdotto la possibilità dell'esonero dall'obbligo alla gestione associata per i piccoli Comuni;

⁵⁸ Secondo il documento *Processi associativi nei Comuni: stato dell'arte e prospettive* dell'IFEL - FONDAZIONE ANCI, in www.fondazioneifel.it (20 dicembre 2016), pp. 4-5, «La gestione associata obbligatoria come attualmente disciplinata non tiene conto della reale collocazione geografica dei Comuni che in molti casi sono contigui a Comuni non assoggettati all'obbligo. Questa condizione impedisce generalmente di poter condividere tra Comuni sopra e sotto i 5.000 abitanti l'obiettivo finale dell'Associazionismo».

b) ha subordinato l'esonero alla presenza, «in un contesto di Comuni obbligati», di un Comune non obbligato che in qualche modo, rimanendo fuori dall'associazione, crea discontinuità nelle soluzioni gestionali condivise e dunque intralcia le economie di scala realizzabili su un territorio non più contiguo;

c) ha richiesto, tuttavia, una dimostrazione di tale eventualità, ovvero che l'interrotta contiguità non consenta di realizzare i «miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici», generando «effetti contrari alle finalità» (realizzare economie di scala e ridurre la spesa corrente) che giustificano l'obbligo alla gestione associata.

Stabilito il principio, la Corte ha aggiunto che «spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla [sua] decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione»⁵⁹.

In attesa delle prime applicazioni di tale principio stabilito dalla giurisprudenza costituzionale e della sua auspicabile articolazione da parte del legislatore statale, la novità creerà verosimilmente un ulteriore rallentamento della messa a regime della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni⁶⁰.

5. La soppressione delle Comunità montane e la trasformazione in Unioni di comuni montani

Come accennato nel primo capitolo, per effetto dell'entrata in vigore della finanziaria 2010 (legge n. 191/2009), sono cessati i finanziamenti statali in favore delle Comunità montane⁶¹. La conseguenza di tale provvedimento è stata

⁵⁹ Sent. n. 33 del 2019, punto 7.5 del *Considerato in diritto* (ultimo periodo).

⁶⁰ Per approfondimenti, cfr. A. Gentilini, *Il dimensionamento eteronomo degli enti territoriali autonomi: spunti di riflessione (e qualche provocazione) a margine di una giurisprudenza costituzionale oltremodo "coadiuvante"*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2019, pp. 1957 ss.

⁶¹ Appena un anno prima, la maggior parte delle Regioni avevano provveduto al riordino delle proprie Comunità montane, in ottemperanza alle norme della finanziaria per il 2008. Con il dPCM del 19 novembre 2008 ("Riordino della disciplina delle comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244") il Governo aveva, poi, accertato quali Regioni avessero provveduto ad emanare le leggi regionali di riordino delle comunità montane. Tutte le Regioni, ad eccezione di Lazio, Puglia e Veneto, erano risultate adempienti e avevano conseguito l'obiettivo di riduzione di spesa previsto dalla finanziaria. Per le tre inadempienti, invece, si sarebbero dovuti produrre gli effetti di cui al comma 20 dell'art. 2 della finanziaria. Così, in applicazione dei criteri statali, in Puglia, il decreto del presidente della giunta regionale 9 marzo 2009, n. 228 e in Veneto, la deliberazione della giunta regionale 25 novembre 2008, n. 3687, sancivano, rispettivamente, la soppressione di 5 e 8 comunità montane. Il legislatore laziale, invece, con legge regionale 2 dicembre 2008, n. 20, aveva nel frattempo provveduto al riordino delle in base a criteri differenti da quelli contenuti nelle suddette disposizioni statali, scelta contrasta dal governo che, con ricorso del 10 febbraio 2009,

la soppressione delle Comunità montane nella maggior parte delle Regioni italiane e il passaggio dal finanziamento statale a quello regionale per le poche Regioni che hanno scelto di mantenerle in vita.

Senonché, a distanza di qualche mese, il tema della soppressione delle Comunità montane e del trasferimento delle funzioni da esse già svolte, è venuto ad intrecciarsi e a sovrapporsi con quello dell'esercizio associato di funzioni a livello sovracomunale. Ciò ha comportato, nella maggior parte delle Regioni, la "trasformazione" delle Comunità montane in Unioni di Comuni montani.

A parte la Lombardia, che è l'unica Regione ordinaria ad aver scelto di mantenere in vita le Comunità montane⁶², le altre Regioni, negli anni successivi all'approvazione della legge finanziaria per il 2010, hanno optato per la soppressione delle Comunità montane.

Nella maggior parte dei casi – Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Molise e Lazio – la scelta di sopprimere o estinguere le Comunità montane si è accompagnata alla loro trasformazione in Unioni di Comuni montani o Unioni montane che, di solito, subentrano nei beni e nei rapporti attivi e passivi e nelle funzioni delle sopresse Comunità montane.

Tuttavia, la costituzione delle nuove Unioni non avviene sempre nello stesso modo, potendo essere "obbligatoria", nel senso di prevista dalla legge come "automatica" o di diritto (così, per esempio in Veneto⁶³, Emilia-Romagna⁶⁴,

impugnava la legge regionale di fronte alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale, tuttavia, il 28 aprile 2010, ha dichiarata cessata la materia del contendere in ordine al ricorso, essendo, nel frattempo intervenuta, nelle more del giudizio, la sentenza n. 237 del 2009 con la quale veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20, 21, ultimo periodo, e 22 della legge n. 244 del 2007 (Ordinanza Corte costituzionale n. 159 del 2010).

⁶² Per garantire il mantenimento e il funzionamento delle 23 Comunità montane, riordinate e disciplinate dalla LR n. 19/2008 ("Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"), la Lombardia ha sostituito i finanziamenti statali con finanziamenti regionali. In particolare, dal 2011, con l'approvazione della legge di assestamento di bilancio (LR 11/2011), i fondi sono ripartiti tra le Comunità montane attraverso lo strumento di programmazione negoziata del PISL Montagna (Programma integrato di sviluppo locale), uno strumento triennale che pone la CM al centro dell'attività di programmazione territoriale, in raccordo con la programmazione regionale e provinciale. La stessa LR n. 19/2008, come modificata dalla LR n. 42/2015 che l'ha adeguata alla sopravvenuta disciplina statale sull'obbligatorietà della gestione associata per i piccoli comuni, contiene anche la disciplina delle Unioni di Comuni. All'interno degli ambiti territoriali individuati dalla legge regionale, i Comuni possono scegliere tra le diverse tipologie di gestione associata «in base all'adeguatezza territoriale della funzione e del servizio, anche aderendo a più forme associative» (art. 16).

⁶³ Il Veneto, con la LR n. 40/2012 "Norme in materia di Unioni montane", ha previsto appartengano all'Unione montana tutti i Comuni che ricadono nelle rispettive zone omogenee, come già individuate con legge regionale. La costituzione delle Unioni montane è "automatica" per i Comuni prima ricadenti nelle Comunità montane, anche se la legge del 2012 definisce alcuni meccanismi di "flessibilità" capaci di consentire la modifica dell'ambito territoriale dell'Unione montana, in relazione alle esigenze funzionali dei comuni, e ai fini del migliore svolgimento delle funzioni associate. Si tratta, in particolare, della possibilità per un comune montano di aderire ad una unione montana il cui territorio sia confinante con quello della

Lazio⁶⁵), oppure “facoltativa”, vale a dire rimessa alla volontà dei Comuni coinvolti (Piemonte⁶⁶, Marche⁶⁷, Toscana⁶⁸, Abruzzo⁶⁹, Molise⁷⁰).

Comunità montana in cui il comune è attualmente inserito; della facoltà per i comuni montani o parzialmente montani con popolazione superiore a 5.000 abitanti, che al momento dell'entrata in vigore della presente legge fanno parte di una delle comunità montane previste dall'articolo 2, comma 2, della legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 e successive modificazioni, di recedere dalla medesima entro il termine di un anno dalla entrata in vigore della legge; della rideterminazione dell'ambito territoriale ottimale, da parte della Giunta regionale, su proposta avanzata dai comuni interessati. Quanto alle funzioni, la legge specifica che le Unioni montane costituiscono “in via prioritaria” la forma per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni compresi negli ambiti territoriali ottimali, incluso l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali. Alle Unioni montane spettano, poi le funzioni e i servizi già svolti dalle Comunità montane.

⁶⁴ La LR n. 21/2012 dell'Emilia-Romagna (“Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”), sebbene preveda, in linea di principio, che la costituzione delle forme associative, Unioni dei Comuni montani comprese, prenda avvio con la formulazione di proposte da parte dei Comuni stessi, per le Comunità montane sancisce la “trasformazione di diritto” in Unioni di Comuni montani, qualora l'ambito territoriale ottimale individuato ricomprenda l'intero territorio di una preesistente Comunità montana. Nel caso, invece, in cui non ci sia coincidenza tra l'ambito ottimale individuato dal programma di riordino territoriale e l'intero ambito territoriale di una preesistente Comunità montana, la legge prevede che la Regione dichiari l'estinzione della Comunità montana e individui le Unioni di Comuni che ad essa subentrano.

⁶⁵ Il Lazio, con la LR n. 17/2016 (legge di stabilità 2017), ha previsto che le Comunità montane siano abolite e trasformate in Unioni di comuni montani in maniera automatica, tanto che i comuni aderenti alla nuova Unione si limitano ad approvarne, entro trenta giorni dalla nascita, lo statuto e l'atto costitutivo. La legge prevede, altresì, che i comuni facenti parte delle comunità montane che non raggiungano i «requisiti minimi demografici previsti dalla presente legge per le unioni di comuni», trasmettano alla Giunta regionale una proposta di gestione associata delle funzioni fondamentali.

⁶⁶ In Piemonte (LR n. 11/2012 “Disposizioni organiche in materia di Enti locali”), la costituzione delle Unioni di comuni montani prende avvio con una deliberazione assunta dall'assemblea dei sindaci delle preesistenti Comunità montane, con la quale si chiede alla Regione che l'ambito territoriale della Comunità montana sia individuato come ambito ottimale di gestione associata per la costituzione di una o più Unioni montane di comuni. Se, dunque, vanno «considerati come appartenenti all'area montana tutti i Comuni ricompresi nelle Comunità montane», d'altro canto i Comuni montani e parzialmente montani (con popolazione superiore ai tremila abitanti) e i Comuni non montani (che prima appartenevano a Comunità montane) possono deliberare di non voler fare parte di una Unione montana. La successiva LR n. 3/2014 dedicata specificamente alle Unioni montane ha, poi, dettato più nel dettaglio i tempi e i modi per la trasformazione. Quanto all'attribuzione delle funzioni, la disciplina piemontese, oltre a prevedere genericamente il passaggio alle Unioni delle funzioni di tutela, promozione e sviluppo della montagna, le elenca in maniera puntuale.

⁶⁷ Molto puntuale è la disciplina della Regione Marche, contenuta nella LR n. 35/2013 (“Norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni e dei servizi nei Comuni montani”), la quale prevede che i Comuni compresi negli ambiti territoriali delle (soppresse) Comunità montane *possano* costituire una “Unione montana” di Comuni. In particolare, l'Unione montana si intende costituita con l'elezione del suo Presidente e a condizione che sussistano due requisiti: la presenza di almeno la metà dei Comuni ricompresi negli ambiti territoriali delle soppresse Comunità montane (ai sensi della LR n. 18/2008) oppure la presenza di almeno il 40% dei Comuni degli stessi e la metà della popolazione residente negli ambiti medesimi; la prevalenza del numero dei Comuni montani o parzialmente montani rispetto ai non montani.

⁶⁸ Più “libero” appare il modello Toscana, disegnato dalla LR n. 68/2011 “Norme sul sistema delle autonomie locali”, come modificata dalla LR n. 59/2012. La legge regionale prevede l'estinzione delle Comunità montane e la possibilità per le stesse, su iniziativa della maggioranza

In altre Regioni (*Puglia*⁷¹, *Basilicata*⁷², *Umbria*⁷³, *Liguria e Calabria*) la soppressione delle Comunità montane non ha coinciso con la loro

dei Comuni appartenenti all'ambito territoriale dell'ex Comunità montana, di essere trasformate in Unioni di Comuni. A tali Unioni sono attribuite oltre alle funzioni fondamentali dei Comuni, nei casi richiesti dalla legge, anche tutte quelle funzioni e compiti già conferiti o assegnati alla Comunità montana. In caso di estinzione della Comunità montana (senza evidentemente il subentro dell'Unione) le sue funzioni passano in gran parte alla Provincia (in materia di foreste, agricoltura e difesa del suolo – art. 73, comma 1, lett. *b, c e d*).

⁶⁹ La LR n. 1/2013 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (...)) prevede che i Comuni appartenenti a Comunità montane trasmettano alla Regione deliberazioni con cui si “trasformano” in Unioni di Comuni montani o Unioni montane. Qualora i Comuni costituiscano un'unica Unione Montana il cui territorio sia coincidente con quello di una Comunità Montana, il Presidente della Giunta Regionale dichiara estinta la Comunità Montana e ne trasferisce i rapporti giuridici attivi e passivi in capo all'Unione. Qualora, invece, i Comuni appartenenti ad una stessa Comunità Montana costituiscano più Unioni Montane, il Presidente della Giunta regionale nomina Commissario ad acta il Presidente della Comunità Montana al fine di predisporre il Piano di liquidazione. Nel caso, infine, in cui i Comuni non avanzino tale richiesta o l'Unione montana non risulti conforme alla normativa statale o regionale, viene comunque disposta la soppressione delle preesistenti Comunità montane. L'Unione montana può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e promozione della montagna (art. 44 Cost.) nonché le funzioni svolte dalle soppresse Comunità montane.

⁷⁰ Nella Regione Molise, la LR n. 6/2011 ha stabilito, nell'ambito della riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni a livello locale, la soppressione delle Comunità Montane. La trasformazione delle stesse in Unioni di Comuni montani non è automatica, ma si prevede, così come per le Unioni di Comuni non montani, che a seguito dell'individuazione da parte di una legge regionale della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento delle funzioni in forma associata – individuazione, poi, operata dalla successiva LR n. 1/2016 –, che ci sia una deliberazione dei Comuni dell'intero ambito ottimale che individua nella Unione o nella Convenzione la forma associativa prescelta. L'Unione di comuni si intende costituita laddove è formalizzata l'adesione ad essa di almeno i quattro quinti dei comuni che costituiscono l'ambito ottimale individuato dalla Regione.

⁷¹ In Puglia la soppressione delle CM è stata disposta dalla LR n. 5/2010 “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse” che ne ha distribuito le funzioni tra Regione, Comuni già appartenenti alle CM e l'Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali (ARIF). Quattro anni più tardi, la LR n. 34/2014, di “disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali”, ha introdotto l'“Unione di Comuni montani” e ha stabilito che ad essa appartengano in prevalenza i Comuni già parte delle soppresse CM. Per le Unioni di Comuni montani, analogamente alle altre Unioni di Comuni, il procedimento di costituzione prevede l'individuazione da parte della Regione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica atta all'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata delle zone omogenee e la successiva proposta da parte dei Comuni stessi; l'individuazione da parte della Regione e la successiva proposta da parte dei Comuni in cui sono specificate le funzioni che intendono svolgere in forma associata e la natura giuridica individuata per il loro espletamento.

⁷² In Basilicata le CM sono state soppresse dalla LR n. 33/2010 (finanziaria per il 2011). La successiva LR n. 8/2014, all'art. 26, ha avviato un processo di riordino del sistema di governo locale finalizzato a promuovere la trasformazione delle Aree Programma in Unioni di comuni, anche montani. Le competenze delle ex Comunità Montane in materia di tutela e sviluppo della montagna, nelle more del completamento di questo processo di riordino, sono state delegate alle gestioni commissariali delle ex Comunità montane, ma si deduce che passeranno alle nuove Unioni di comuni montane.

⁷³ In Umbria, la LR n. 18/2011 “Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. (...)” ha dettato una disciplina puntuale circa la soppressione delle CM, prevedendo altresì una disciplina transitoria, ai sensi della quale le CM continuano ad esercitare le funzioni loro assegnate (ovvero, in particolare, funzioni in materia di boschi e terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici; funzioni in materia agricola; e funzioni in materia di funghi e tartufi) fino a quando queste ultime non vengano assunte dalle Unioni di comuni o da altre forme associative.

trasformazione in Unioni di comuni montane, per ragioni differenti. Nella maggior parte dei casi, come in Puglia, Basilicata, Umbria, ciò è accaduto semplicemente perché il riordino della gestione delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni è avvenuto in un momento successivo e non ha coinciso, pertanto, con la soppressione delle CM.

La Regione *Liguria* ha soppresso le Comunità montane per attribuirne le funzioni alla Regione⁷⁴, così come la *Calabria* che ha, invece, attribuito le funzioni ad un ente strumentale della Regione (Azienda Calabria Verde)⁷⁵.

La *Campania*, che nel 2010 (LR 16/2010) aveva stanziato dei fondi a compensazione dei tagli ai trasferimenti erariali statali, sembrava poi essersi orientata verso la soppressione delle Comunità montane e la loro trasformazione in Unioni di Comuni montani, come dimostravano i testi di alcuni disegni di legge presentati⁷⁶. Essi, tuttavia, non risultano aver avuto seguito, per cui, ad oggi, in Campania esistono 20 Comunità Montane a cui si aggiungono 15 Unioni di Comuni

Per quanto riguarda le Regioni speciali, anche il *Friuli-Venezia Giulia*⁷⁷ ha deciso di sopprimere le Comunità montane e di trasferirne le funzioni alla Regione (art. 36). Qualora, però, il territorio di una delle costituenti Unioni territoriali di Comuni, previste dal Piano di riordino territoriale (art. 4)⁷⁸ coincida con quello di una Comunità montana, quest'ultima è trasformata in Unione (art. 39).

⁷⁴ La Regione Liguria ha, in prima battuta, provveduto a sopprimere le CM, con una legge collegata alla finanziaria del 2011 – la LR n. 23/2010 (“Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2011”), art. 12 – e successivamente, con la LR n. 7/2011 (LR n. 7/2011 “Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane sopresse e norme di attuazione per la liquidazione”) ha disciplinato gli effetti che conseguono alla estinzione delle Comunità montane stesse nonché il riordino delle loro funzioni (che sembrerebbero essere ereditate dalla Regione stessa. A partire dal 1° maggio 2011, la Regione Liguria esercita direttamente tutte le funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, economia montana e antincendio boschivo). Per quanto riguarda il Programma regionale di sviluppo rurale (Psr), tutte le funzioni precedentemente svolte dalle Comunità montane e dai Consorzi di comuni sono di competenza del Settore Ispettorato Agrario Regionale.

⁷⁵ Anche la Calabria (LR n. 25/2013 “Istituzione dell’Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna - Azienda Calabria Verde - e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna”) ha optato per la soppressione delle CM (art. 2) e il trasferimento della maggior parte delle funzioni delle stesse ad un ente strumentale della Regione – l’Azienda regionale per la forestazione e per le politiche della montagna (Azienda Calabria Verde) – istituito nell’ambito dello stesso provvedimento. Ad esso è, infatti, affidato l’esercizio “in forma unitaria” delle funzioni prima svolte dalle Comunità montane, che le svolge “per conto” della Regione.

⁷⁶ Testo unificato delle proposte di legge reg. gen. nn. 178-280 “Riforma delle Comunità montane in unioni Montane dei Comuni, riordino ordinamentale, territoriale e funzionale”.

⁷⁷ LR n. 26/2014 “Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative”

⁷⁸ Con DGR n. 1282/2015 “LR n. 26/2014, art. 4, comma 6. Approvazione in via definitiva del Piano di riordino territoriale” sono state individuate 18 Unioni.

Con la legge regionale n. 2/2016 anche la Sardegna si è occupata del “Riordino del sistema delle autonomie locali”. Le Comunità montane, costituite ai sensi della legge regionale n. 12/2005 (“Norme per le unioni di comuni e le comunità montane, ambiti adeguati per l’esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni”), sono “equiparate” alle Unioni di comuni e adeguano il loro statuto e i regolamenti alle disposizioni della legge. «Esse esercitano le funzioni di tutela, promozione e valorizzazione della montagna e gestiscono gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla normativa dell’Unione europea e dalle leggi statali e regionali».

La Valle d’Aosta ha soppresso le Comunità montane contestualmente all’introduzione della “nuova disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”, avvenuta con la legge regionale n. 6/2014. In particolare, l’art. 22 prevede che alle sopresse Comunità montane subentrino, «in relazione alle funzioni ed ai servizi comunali assegnati», le “*Unités des Communes valdôtaines*”, «enti locali, dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e di potestà statutaria e regolamentare, istituiti per l’esercizio associato di funzioni e servizi comunali» (art. 8). Le *Unités*, che associano i Comuni contermini che condividono un territorio e obiettivi di sviluppo comuni, nascono generalmente su proposta dei Comuni stessi⁷⁹, ma laddove l’ambito territoriale della *Unite* coincida con quello della Comunità montana preesistente, la trasformazione, da Comunità montana a *Unite*, è “automatica” (art. 22)⁸⁰. Negli altri casi, quando cioè il territorio non coincida, si parla sempre di trasformazione, ma è necessario un intervento regionale per la definizione dei piani di successione e la nomina di amministratori temporanei «per l’adozione di ogni atto necessario a garantire, senza soluzione di continuità, il funzionamento delle Comunità montane nelle more del subentro delle *Unités*».

La Provincia di Bolzano non sembra aver introdotto alcuna modifica significativa alla disciplina vigente in materia di comunità comprensoriali risalente al 1991 (legge provinciale n. 7/1991 “Ordinamento delle comunità comprensoriali), mentre quella di Trento, con la LP n. 3/2006 (“Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino”), come modificata da ultimo dalla LP n. 12/2014, ha abolito i vecchi “comprensori” (istituiti dalla legge provinciale n. 10/1981⁸¹) in favore delle “Comunità”, enti pubblici a struttura associativa costituite obbligatoriamente dai Comuni compresi nei territori in cui è suddiviso il territorio provinciale ai sensi dell’art. 12 della stessa legge, per lo svolgimento in forma associata delle funzioni comunali.

⁷⁹ Le proposte di associazione sono trasmesse alla Regione che deve provvedere allo loro istituzione (art. 10).

⁸⁰ Per l’interpretazione autentica di quanto previsto dall’art. 22, comma 2 (primo periodo) , si veda l’art. 19, comma 6 della LR n. 16/2015.

⁸¹ “Nuove norme in materia di comprensori nella provincia di Trento”. L’intera legge è stata abrogata dalla LP n. 3/2006.

La Sicilia, infine, aveva già soppresso le Comunità montane nel 1986, con la legge regionale n. 9/1986 (art. 45), e trasferito le funzioni alle Province. Ad oggi, la Regione non sembrerebbe aver dedicato un provvedimento specifico alle forme associative comunali per la gestione delle funzioni fondamentali ma, con la legge regionale n. 15/2015 “Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”, sembrerebbe aver demandato tale compito ai nuovi “Consorzi comunali” che prenderanno il posto delle Province. Nell’ambito dei propri Statuti, detti Consorzi disciplinano anche i rapporti tra i Comuni e le Unioni di Comuni «compresi nel territorio del libero Consorzio comunale, individuando le modalità di organizzazione, di esercizio e di coordinamento delle funzioni dei Comuni compresi nel medesimo territorio, prevedendo la loro eventuale differenziazione per aree territoriali omogenee, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza e riduzione della spesa» (art. 2, comma 1).

6. La differenza tra Comunità montane e Unioni di Comuni

La sostituzione delle Comunità montane con le Unioni di Comuni montani avvenuta nella maggior parte delle Regioni genera qualche interrogativo sulla sorte delle funzioni che erano state finora svolte dalle prime. La questione principale riguarda l’eventuale affievolimento della loro efficacia, dovuta alle differenze tra l’ente precedentemente assegnatario e l’ente subentrante.

La principale incaricata di fornire risposte in tal senso non potrà che essere la prassi degli anni a venire. Ciò, sulla base di alcuni dati che vanno tenuti presenti.

Il primo è rappresentato dal fatto che ben prima dell’inizio del processo che ha portato al loro progressivo abbandono (sopra analizzato), le Comunità montane avessero già perduto la loro specificità, quali enti incaricati di occuparsi esclusivamente delle politiche a favore delle zone montane: sia la legge n. 142 del 1990 (*Ordinamento degli enti locali*) sia il d. lgs. n. 267 del 2000 (*Testo Unico degli Enti Locali - TUEL*) le avevano già ampiamente assimilate alle Unioni di comuni, incaricate di svolgere anche funzioni diverse⁸².

⁸² Ma passi in tale direzione erano già stati compiuti al momento del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, avvenuto con il D.P.R. n. 616 del 1977 e, l’anno dopo, con la legge n. 833 del 1978, istitutiva del *Servizio Sanitario Regionale*: nel primo caso, venne prevista la possibilità per le Regioni di assegnare funzioni in materia di *assistenza e beneficenza* alla comunità montana (nel caso coincidesse con un ambito territoriale, da individuare a cura di ciascuna Regione: art. 5, comma 4, D.P.R. n. 616); nel secondo, addirittura, le funzioni di una *Unità Sanitaria Locale* (sempre nel caso la comunità montana coincidesse con un ambito territoriale: art. 10 e 15, legge n. 833). Cfr. sul punto F. Merloni, *Comunità montane e Consigli di Valle*, in *Enc. giur.* 1988).

Il secondo dato riguarda il finanziamento. Le Comunità montane originariamente istituite venivano finanziate da fondi statali (direttamente e/o tramite le Regioni); le Unioni di comuni, invece, sono generalmente finanziate dai comuni partecipanti. La circostanza, però, non comporta ineluttabilmente risorse inferiori, dato che nulla vieta allo Stato e soprattutto alle Regioni di assegnare finanziamenti, volendo anche maggiori rispetto al passato, per le funzioni trasitate dalle Comunità alle Unioni o per nuove funzioni a queste assegnate. Se le Unioni avranno più o meno risorse finanziarie rispetto alle Comunità è questione che continuerà a dipendere dalla volontà dello Stato e delle Regioni.

Il terzo dato riguarda l'organizzazione. Sia le Comunità montane sia le Unioni di comuni sono enti di secondo grado, i cui organi di governo sono formati da amministratori dei comuni partecipanti. Ciò comporta la sostanziale identità in termini di autonomia e dinamiche politiche (quindi decisionali) dei due tipi di enti: pertanto, non dovrebbero registrarsi alterazioni riguardo il livello di efficacia delle funzioni svolte dall'uno come dall'altro, perché entrambi procedono o si bloccano allo stesso modo.

Per i motivi appena menzionati, il passaggio dalle Comunità montane alle Unioni di comuni montani non determinerà necessariamente una brusca soluzione di continuità in relazione alle possibili politiche a favore delle zone montane, che continueranno a dipendere dagli stessi fattori da cui dipendevano prima di tale passaggio⁸³.

⁸³ Cfr. sul punto A. Gentilini, *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in *IPOF* 2021.

Capitolo 3

Modelli aggregativi per le Green Community

1. Premessa

Nel capitolo precedente ci si è domandati se l'Unione di comuni fosse di per sé sola e sufficiente a costituire una community e sin da subito si è ritenuto che l'attuazione della Strategia non potesse prescindere dal coinvolgimento degli attori locali, ovvero coloro che dovrebbero *in primis* essere parte del processo di sviluppo.

Si è anche evidenziato come i campi di applicazione elencati dalla norma includano molti settori che vanno dall'agricoltura all'energia, dal turismo ai trasporti e che, a seconda del piano di sviluppo sostenibile che si intende perseguire, vengono attratti e, conseguentemente, coinvolti, anche attori privati che insistono sul territorio interessato dalla costituenda community.

Per quanto attiene ai soggetti pubblici, fermo restando l'espresso rinvio contenuto nel più volte citato art. 72 della legge. 221/2015 alle unioni di comuni e alle unioni di comuni montani per l'attività di promozione dell'attuazione della Strategia nazionale delle green community, si è detto dell'opportunità di coinvolgere anche gli altri soggetti pubblici, quali le provincie e le regioni o anche soggetti pubblici non territoriali che trovino, comunque, coerente con la loro funzione istituzionale uno dei campi di applicazione elencati nel comma 2 dell'art. 72.

Su altro versante, quello dei soggetti privati, stante l'assenza di esperienze pratiche già attuate o in fase di attuazione, oltre all'assenza di una legislazione che ne definisca l'ambito, non sembrano potersi prendere in considerazione e, dunque, sottoporre a indagine, particolari categorie di soggetti. La trasversalità degli interessi in gioco e la loro eterogeneità soggetta a uno spettro di indefinita estensibilità, vuoi per l'oggetto, vuoi per la prossimità o meno al territorio, vuoi per la natura dello scopo conseguito, infatti, non consentono di effettuare selezioni, neppure per macro settori, dei soggetti privati che astrattamente possono essere coinvolti nell'aggregazione.

Prescindendo dall'individuazione puntuale e analitica degli effettivi o potenziali soggetti partecipanti alla community, siano essi pubblici o privati, persone giuridiche o fisiche, singoli o associati, quel che si reputa utile è interrogarsi su quali possibili forme aggregative utilizzare, ovvero, su quali possibili forme giuridiche o quali strumenti, pubblici e/o privati messi a disposizione dall'ordinamento, possano adottarsi (e forse anche adattarsi) per l'istituzione di una green community; in buona sostanza se è possibile ipotizzare modelli

costitutivi che possano essere elevati a paradigma uniforme da adottare e sul quale avviare la creazione delle Green Community.

La legislazione attualmente vigente, al di là dell'utilizzo della formulazione anglofona che fornisce ancor meno punti di riferimento in ordine alla forma e/o allo strumento giuridico da adottare, non offre alcuna indicazione su cosa sia una community, né quali debbano o possano essere i potenziali e/o probabili partecipanti, ma soprattutto non fornisce indicazione alcuna su quale sia lo strumento o la forma giuridica che la stessa debba o possa assumere.

Un dato certo tuttavia deve essere tenuto in considerazione. L'interprete, nella sua attività esegetica, può ipotizzare, e talvolta illazionare, possibili soluzioni, ma queste devono in ogni caso, da un lato, tener conto e attenersi alle scarse indicazioni normative e, dall'altro lato, devono risultare idonee al conseguimento delle finalità che il legislatore ha voluto perseguire con le disposizioni stesse. Le direttive teleologiche, infatti, sono state chiaramente fissate dal legislatore e a queste bisogna attenersi.

Nell'analizzare i possibili modelli utilizzabili per la costituzione della community, da un lato, si sono presi in considerazione istituti o prassi talvolta già adottati in precedenti simili esperienze, come nel caso degli Accordi di Programma Quadro adottati nell'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, oppure le prassi adottate per i «distretti»; dall'altro lato, sono stati presi in considerazione istituti di non lontana introduzione nell'ordinamento nazionale come, per esempio, i contratti di rete.

In ogni caso, nella consapevolezza di non poter effettuare uno *screening* di tutti gli istituti e le modalità approntate dal legislatore, non foss'altro per la scarsa utilità che alcuni di essi possono avere ai fini che qui interessano, ci si è limitati a quelli che, per coerenza finalistica, ambito applicativo territoriale parzialmente coincidente e per certi versi forse anche sovrapponibile, sono sembrati i più vicini e maggiormente idonei per la costituzione di una green community.

2. L'organizzazione amministrativa contrattata

Come noto sul finire degli anni ottanta l'assetto e l'agire della pubblica amministrazione ha avuto un'inversione di tendenza abbandonando il principio dell'autoritarità degli atti amministrativi, caratterizzato dall'unilateralità e della indisponibilità del potere amministrativo in favore della c.d. concertazione.

Sicché al modello autoritativo dell'agire amministrativo è stato preferito quello consensuale che ha dato, così, vita alla c.d. "Amministrazione Contrattata" in cui

l'interesse pubblico viene governato e gestito attraverso accordi tra p.a. e cittadini o tra le diverse pubbliche amministrazioni. In buona sostanza l'azione amministrativa oggi è improntata fundamentalmente su logiche negoziali.

Già dai primi anni novanta il legislatore ha manifestato un esplicito riconoscimento normativo in tale direzione introducendo una serie di disposizioni che prevedono il contratto come strumento per così dire ordinario, normale, se non addirittura generale, di esercizio del potere amministrativo.

Ciò premesso, seppur in estrema e scarna sintesi, va detto che tra le "misure in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo" della legge 23 agosto 1996 n. 662 è stata introdotta la disciplina della "Programmazione negoziata" con la quale hanno fatto ingresso nell'ordinamento nuovi (per allora) strumenti negoziali, in quanto tali estremamente flessibili, ma soprattutto idonei a realizzare tutti quegli interventi che vedono coinvolti una pluralità di soggetti pubblici e privati.

2.1 La programmazione negoziata

La Programmazione negoziata è nata sulla spinta degli orientamenti allora comunitari, secondo cui le disfunzioni delle politiche pubbliche per il risanamento strutturale degli squilibri territoriali dovevano essere promossi dal basso e le decisioni dovevano essere assunte a livello di governo più prossimo al territorio e al cittadino (principio di sussidiarietà).

Con la programmazione negoziata si intendono regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie mediante l'individuazione di precisi strumenti di attuazione⁸⁴.

Il concetto di "Programmazione negoziata" viene definito per la prima volta nella legge n. 104/95 che ne elenca anche gli strumenti attuativi e come detto, uno degli elementi innovativi e potremmo dire di svolta è rappresentato dall'estensione anche ai soggetti privati della titolarità della partecipazione alla negoziazione, introducendo in questo modo il principio del partenariato sociale.

Le diverse forme di intervento per la promozione delle attività produttive nelle aree depresse, comprese nella dizione "programmazione negoziata", dopo una prima disciplina dettata dal D.L. n. 32/1995, hanno ricevuto una definizione normativa con la Legge 23 dicembre 1996 n. 662, art. 2, commi 203-224 sulle Misure di razionalizzazione della finanza pubblica⁸⁵ (provvedimento collegato

⁸⁴ <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/archivio-incentivi/programmazione-negoziata>

⁸⁵ Art. 2, Comma 203, *Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni*

alla legge finanziaria per l'anno 1997). La medesima legge ha anche demandato al CIPE il compito di regolamentare i nuovi strumenti⁸⁶.

statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi così definiti:

- a) *"Programmazione negoziata", come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza;*
- b) *"Intesa istituzionale di programma", come tale intendendosi l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure e le modalità previste dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367;*
- c) *"Accordo di programma quadro", come tale intendendosi l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera b), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo di programma quadro indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi. Limitatamente alle aree di cui alla lettera f), gli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, salve restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti, di ambiente e di valutazione di impatto ambientale. Limitatamente alle predette aree di cui alla lettera f), determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dall'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142;*
- d) *"Patto territoriale", come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti di cui alla lettera c), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;*
- e) *lettera abrogata dal D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni nella Legge 7 agosto 2012 n. 134;*
- f) *lettera abrogata dal D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni nella Legge 7 agosto 2012 n. 134.*

⁸⁶ CIPE Deliberazione n. 29 del 21 marzo 1997 inerente alla "Disciplina della programmazione negoziata" con la quale è stata adottata, per l'istituto dei patti territoriali, una disciplina unitaria sostitutiva di tutte le precedenti disposizioni. A tale delibera sono seguite, dapprima, la delibera n. 70/1998, che ha previsto un significativo snellimento delle procedure di approvazione dei patti e, poi, la n. 26/2003 che ha definito le principali modalità di regionalizzazione del patto

E così, ai contratti di programma e ai patti territoriali (creati con il D.L. n. 32/95), si affiancano gli istituti dei contratti di area, delle intese istituzionali di programma e degli accordi di programma quadro.

Rispetto alla precedente disciplina in base alla quale la contrattazione programmata era applicabile alle sole aree depresse, con la legge n. 662/1996 non si opera più distinzione alcuna per quanto riguarda l'ambito territoriale di applicazione degli strumenti negoziali, i quali, pertanto, si applicano indistintamente all'intero territorio nazionale (invero l'applicazione del contratto d'area è limitata a territori circoscritti⁸⁷).

Secondo la definizione attuale, per «programmazione negoziata» deve intendersi: «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza» [Art. 2, comma 203, lett a) della Legge 662/1996].

Le competenze inerenti agli strumenti della programmazione negoziata sono attribuite al Ministero delle attività produttive, salvo le intese istituzionali di programma e gli accordi di programma-quadro che sono di competenza del Ministero dell'economia e finanze⁸⁸.

2.2 I contratti di programma

La definizione normativa del contratto di programma era dettata dall'articolo 2, comma 203, lettera e)⁸⁹ della legge n. 662/1996, che ha sostituito la precedente definizione contenuta nel D.L. n. 32 del 1995, con la quale per «contratto di programma» si intende «il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente e grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanti di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata, relativi allo sviluppo delle attività produttive».

Attraverso la negoziazione tra grandi imprese e amministrazione pubblica i contratti di programma sono rivolti al finanziamento di grandi investimenti industriali.

territoriale al fine di assicurare l'efficiente ed efficace utilizzo delle risorse finanziarie per le aree sottoutilizzate investite nei patti territoriali.

⁸⁷ Per quel che riguarda il più stretto e limitato ambito territoriale dei contratti d'area si veda infra paragrafo 1.4.

⁸⁸ L'attribuzione delle competenze è dovuta alla riforma dell'organizzazione del Governo di cui al D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

⁸⁹ Lettera oggi abrogata dal D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni nella Legge 7 agosto 2012 n. 134

Tuttavia l'ambito di applicazione dell'istituto è stato esteso al settore turistico dall'articolo 25, comma 3, della legge n. 196/1997⁹⁰ e alle imprese agricole, della pesca marittima e in acque salmastre, dell'acquacoltura, e relativi consorzi dal D. Lgs. n. 173/1998⁹¹.

La stipulazione del contratto di programma può essere promossa da imprese di grandi dimensioni, da consorzi composti da medie e piccole imprese e da rappresentanze di distretti industriali e l'oggetto del contratto varia a seconda del variare del soggetto promotore. Controparte della stipulazione sono le amministrazioni statali competenti per la realizzazione in aree definite di piani di investimenti produttivi, operanti anche in più settori, che potranno comprendere attività di ricerca e servizi a gestione consortile.

Poiché è uno strumento volto alla realizzazione di progetti di investimento di grandi dimensioni, il contratto di programma favorisce progetti che interessano maggiormente le aree depresse.

2.3 I patti territoriali

L'istituto del patto territoriale è stato originariamente introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 8 del D.L. 23 giugno 1995, n. 244 (legge 8 agosto 1995, n. 341) e regolamentato con deliberazioni del CIPE.

Successivamente, l'articolo 2, comma 203, lettera d), della legge n. 662/1996 ha ridefinito l'istituto e la successiva delibera CIPE n.29 del 21 marzo 1997 lo ha nuovamente regolamentato prevedendo una disciplina unitaria sostitutiva di tutte le precedenti disposizioni (cfr. quanto specificato sub nota 70).

L'art. 2, comma 203 della L. 662/1996 sulla disciplina della programmazione negoziata, alla lettera d) definisce il patto territoriale *«come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti di cui alla lettera c), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale»*⁹².

I soggetti partecipanti al patto territoriale possono essere enti locali, parti sociali, soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e soggetti privati e sulla base di quanto prescritto nella

⁹⁰ C.d. legge Treu sulle "Norme in materia di promozione dell'occupazione".

⁹¹ Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole.

⁹² L'ambito di applicazione del patto territoriale è stato esteso ai settori dell'agricoltura e della pesca con la delibera CIPE n. 127 dell'11 novembre 1998 emanata in attuazione al D. Lgs. n. 173/1998.

norma definitoria, la promozione dell'accordo è rimessa indifferentemente a tali soggetti.

Elemento caratterizzante l'istituto è la finalità e il perseguimento di obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale, compatibili con uno sviluppo ecosostenibile.

I patti territoriali possono essere attivati su tutto il territorio nazionale, fermo restando che le specifiche risorse destinate dal CIPE sono riservate esclusivamente ai patti attivabili nelle aree depresse.

Infine, la gestione dei patti territoriali è di competenza del Ministero delle Attività produttive e delle Regioni.

2.4 I contratti d'area

Il contratto d'area, così come definito della legge n. 662/1996 nell'art. 2, comma 203, lettera f)⁹³, è *«lo strumento operativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero del bilancio e della programmazione economica e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro quindici giorni dalla richiesta, e delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nei territori di cui all'obiettivo 1 del Regolamento CEE n. 2052/88, nonché delle aree industrializzate realizzate a norma dell'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, che presentino requisiti di più rapida attivazione di investimenti di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi. Anche nell'ambito dei contratti d'area dovranno essere garantiti ai lavoratori i trattamenti retributivi previsti dall'articolo 6, comma 9, lettera c), del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389»*.

Esso dunque è quel contratto promosso per la realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa e in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

⁹³ Lettera oggi abrogata dal D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni nella Legge 7 agosto 2012 n. 134

Come accennato sopra, differentemente da quanto avviene per gli altri strumenti negoziali della programmazione negoziata (L. 662/1996) il campo di applicazione dei contratti d'area è limitato a territori circoscritti: l'ambito territoriale di applicazione dell'istituto, infatti, concerne, esclusivamente, aree industriali interessate da gravi crisi occupazionali (deliberazione CIPE n. 29/1997 successivamente modificata dalla deliberazione CIPE n. 127 /1998).

Altra differenza significativa si rileva nella circostanza che con il contratto d'area si definisce un'intesa, che deve intercorrere tra le parti sociali, siano esse sindacati e/o associazioni, per definire l'assetto regolatorio inerente alla flessibilità del lavoro. Elementi, questi, assenti negli altri strumenti quali per esempio il patto territoriale. Infatti, oltre all'intesa tra le parti sociali, nel contratto d'area viene sottoscritto anche un accordo tra le amministrazioni e gli enti pubblici interessati per lo snellimento delle procedure burocratiche e un eventuale protocollo di legalità firmato con la Prefettura territorialmente competente.

Il Contratto d'Area è, dunque, uno strumento operativo attivato da enti locali, parti sociali e altri soggetti interessati, con la specifica finalità di favorire l'occupazione in una determinata area di dimensioni ridotte. Per tale ragione, infatti, riguarda soprattutto aree di crisi

Per la corretta esecuzione del contratto deve essere nominato un Responsabile unico fra gli enti pubblici partecipanti.

2.5 Le intese istituzionali di programma (IIP) e gli Accordi di Programma Quadro (APQ)

L'intesa istituzionale di programma -IIP- è *«l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure e le modalità previste dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367»*. Tale definizione, al pari delle precedenti, è contenuta nell'art. 2 comma 203, lett. b), della L. 662/1996.

Le IIP rappresentano uno strumento di programmazione degli investimenti pubblici per collaborare e coordinare quelle iniziative promosse dai diversi soggetti presenti sul territorio, siano essi pubblici che privati. L'intesa si esplica

nella collaborazione tra il Governo centrale e le regioni o le province autonome e rappresenta il quadro di riferimento degli atti di programmazione negoziata che verranno realizzati nella regione o nella provincia autonoma, sicché è il collettore delle varie tipologie negoziali poste in essere nell'ambito regionale.

L'intesa istituzionale di programma costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione e Provincia autonoma per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista.

Con la sottoscrizione dell'intesa, le parti, ovvero il Governo statale, le Giunte regionali e delle Province autonome, si impegnano a collaborare per l'attuazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune laddove tali interventi, funzionalmente collegati tra di essi, devono essere realizzati nel territorio della singola regione o provincia autonoma.

Nell'intesa istituzionale di programma sono previsti e individuati obiettivi specifici da realizzarsi nei settori di interesse comune -quali per esempio lo sviluppo economico e dell'occupazione, l'ambiente, il turismo, la cultura, la sanità, etc.- attraverso l'attuazione dei piani pluriennali di intervento. Per ciascun settore di intervento, dunque, l'intesa istituzionale di programma prevede la stipula di un Accordo di Programma Quadro (APQ), al quale pertanto è rimessa la definizione puntuale delle opere, dei finanziamenti e delle procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti.

L'accordo di programma quadro, quindi, si configura come lo strumento di attuazione dell'intesa istituzionale di programma.

Sulla scorta di quanto disposto dall'art. 2, comma 203, lett. c), della L. 662/1996, per accordo di programma quadro si intende *«l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera b), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo di programma quadro indica in particolare:*

- 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali;*
- 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi;*
- 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142;*

- 4) *le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo;*
- 5) *gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;*
- 6) *i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;*
- 7) *le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;*
- 8) *le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi. Limitatamente alle aree di cui alla lettera f), gli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, salve restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti, di ambiente e di valutazione di impatto ambientale. Limitatamente alle predette aree di cui alla lettera f), determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dall'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142».*

L'iter per la stipulazione dell'intesa istituzionale di programma è complesso e articolato poiché implica il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei rappresentanti delle diverse amministrazioni centrali e della regione o provincia autonoma interessata. Preliminarmente, poi, è necessario l'espletamento di una preventiva ricognizione alla quale segue la redazione di una bozza di intesa istituzionale di programma e dei correlati accordi di programma quadro che vengono sottoposti in prima battuta al parere della Conferenza Stato-regioni e successivamente approvati dal CIPE.

Terminato positivamente il complesso iter, l'intesa istituzionale di programma viene sottoscritta per la stipula dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della regione.

3. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e gli Accordi di Programma Quadro (APQ)

L'Accordo di Programma Quadro è lo strumento utilizzato nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Come si è avuto modo di dire, tale Strategia, tenuto conto dei diversi punti di convergenza con la Strategia Nazionale delle Green Community, non può che essere un naturale e utile punto di riferimento per la sua realizzazione; l'iter seguito per l'attuazione della SNAI, infatti, potrebbe indicare una via percorribile anche per la Strategia Nazionale delle Green Community per il fatto che essa (la SNAI) rappresenta un modello sperimentato dal quale prendere spunto, e se del caso da replicare, dal momento che, temporalmente, è stata già avviata attraverso l'adozione delle misure di partenariato sociale.

La SNAI, quale politica nazionale di sviluppo e coesione territoriale, mira a contrastare la marginalizzazione e i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese; sicché con essa si è dato corso a nuove modalità di governance locale multilivello che sono state ritenute idonee per l'adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale dei territori svantaggiati, sia dal punto di vista geografico, sia demografico.

Gli interventi di sviluppo locale della SNAI investono ambiti quali la tutela del territorio, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, il turismo sostenibile, i sistemi agro-alimentari e lo sviluppo locale, il risparmio energetico e le filiere locali di energia rinnovabile, il saper fare e l'artigianato. Campi, questi, che per molti versi appaiono concomitanti con quelli che, secondo quanto prescritto dall'art. 72 della L. 221/2015, devono essere tenuti in conto nel piano di sviluppo sostenibile affidato alla Strategia Nazionale delle Green Community. È qui sufficiente rammentare la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno, la gestione integrata e certificata delle risorse idriche, la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, lo sviluppo di un turismo sostenibile e così via scorrendo le lettere del comma 2 del citato art. 72.

A tali temi, comuni ad entrambe le strategie, deve altresì aggiungersi l'ambito territoriale, "area interna" per la SNAI e "area montana" per la SNGC, che sebbene ontologicamente differenti, pur tuttavia per certi versi possono ritenersi parzialmente coincidenti⁹⁴.

Al di là delle sopra esposte considerazioni va detto che l'attuazione della Strategia delle Aree Interne è stata affidata all'adozione di modalità

⁹⁴ Per la differenziazione delle aree e la loro sovrapposibilità si veda il paragrafo 3.2 del capitolo 1, pag. 16.

partecipative proprie della contrattazione negoziata che, sulla base di un giudizio *ex ante*, sono state ritenute le più idonee per il conseguimento dello scopo prefissato con la strategia stessa.

In termini generali il percorso per la definizione della strategia è partito dalla convinzione che il rilancio dello sviluppo debba coinvolgere attivamente gli attori sociali e istituzionali e debba impegnarli in una concreta e comune responsabilizzazione derivante da una visione condivisa e dall'assunzione di vincoli reciproci volontariamente autodeterminati.

L'articolo 1, comma 15, della Legge n. 147 del 27 dicembre 2013 dispone che «*l'attuazione degli interventi, individuati ai sensi del comma 14, è perseguita attraverso la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali interessati, fra cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero della salute, mediante la sottoscrizione di accordi di programma-quadro di cui all'articolo 2, comma 203, lettera c), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in quanto applicabile, con il coordinamento del Ministro per la coesione territoriale che si avvale dell'Agenzia per la coesione territoriale*»; pertanto l'Accordo di Programma Quadro rappresenta lo strumento attuativo di cooperazione interistituzionale attraverso cui Regioni, Enti Locali e Amministrazioni centrali⁹⁵ assumono gli impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti dalla Strategia.

Il percorso per la scelta e il perseguimento delle singole strategie locali è senza dubbio articolato e presuppone, in primo luogo, la mobilitazione degli attori sociali coinvolti unitamente a tutti i portatori di interessi che agiscono negli ambiti locali attraverso un approccio c.d. *bottom-up*, di talché gli *stakeholder* sono coinvolti già nella fase valutativa sino a quella attuativa.

In tale prospettiva il processo di costruzione delle singole strategie si snoda in una sequenza di fasi, ognuna delle quali si conclude con la redazione di un documento condiviso. La prima fase, nel corso della quale si dà ascolto alle proposte avanzate dai portatori di interesse dell'area, si conclude con la predisposizione della *Bozza della Strategia d'Area*.

In tale documento vengono individuati il territorio interessato, la capacità di associazionismo, i principali problemi e ostacoli alla vita dell'area (ad esempio quelli inerenti all'istruzione, al trasporto locale, alla salute etc.), le possibili soluzioni ai problemi individuati, le azioni da mettere in campo, i risultati attesi e i protagonisti/attori coinvolti.

⁹⁵ Come indicato nella norma, tra le amministrazioni centrali sono sempre presenti le amministrazioni titolari dei servizi pubblici essenziali, quali il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'istruzione e il Ministero della salute, ciò tuttavia non esclude che nella sottoscrizione dell'accordo, ricorrendone i presupposti, possono essere coinvolte anche altre amministrazioni centrali.

Dalla *Bozza della Strategia d'Area* prende corpo il *Preliminare di Strategia d'Area* che confluisce, poi, nell'approvazione della vera propria *Strategia d'Area* nella quale, schematicamente, si individuano, tra le altre, l'area progetto con le condizioni iniziali e le tendenze evolutive senza intervento, lo scenario desiderato e le inversioni di tendenza che si vogliono produrre, la strategia con i progetti e gli attori coinvolti, l'organizzazione programmatica e finanziaria, il processo di costruzione della strategia e le modalità partecipative per la sua attuazione.

Individuata e costruita la Strategia d'area vi si deve, quindi, dare concreta attuazione. Ed è qui che prende vita l'*Accordo di Programma Quadro* della Strategia.

Nell'accordo di programma quadro (APQ), tra le più significative, viene giuridicamente fissata la finalità e l'oggetto dell'accordo, viene stabilita la copertura finanziaria, vengono individuati e conseguentemente assunti gli obblighi delle parti, viene individuata e organizzata la governance dell'Accordo unitamente ai vari responsabili, quali per esempio, il responsabile unico di ciascuna delle parti (RUPA), il responsabile dell'Accordo (RUA), ovvero il soggetto incaricato dall'Amministrazione regionale del coordinamento sull'attuazione e il responsabile dell'attuazione dei singoli interventi, viene altresì definito il sistema di gestione e controllo (SIGECO).

I contenuti dell'Accordo di Programma possono essere così schematizzati:

1. attività e interventi da realizzare;
2. tempi e modalità di attuazione;
3. soggetti responsabili e relativi impegni;
4. risorse e copertura finanziaria;
5. meccanismi di riprogrammazione delle economie;
6. modalità di trasferimento delle risorse;
7. sistema di gestione e controllo e monitoraggio.

Le funzioni di vigilanza sul processo di attuazione dell'Accordo e l'attivazione delle risorse umane e strumentali sono fornite dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Successivamente alla stipulazione dell'Accordo di Programma Quadro vengono redatti i report di monitoraggio sì da verificare nel tempo l'andamento esecutivo dell'accordo.

Lo strumento appare senza dubbio utile al perseguimento dello scopo e, sotto il profilo giuridico, predispone una "copertura" per così dire idonea a fronteggiare le esigenze, sia pubbliche sia private, attualizzando quella visione condivisa e

l'assunzione reciproca degli obblighi si da responsabilizzare ciascun attore partecipante.

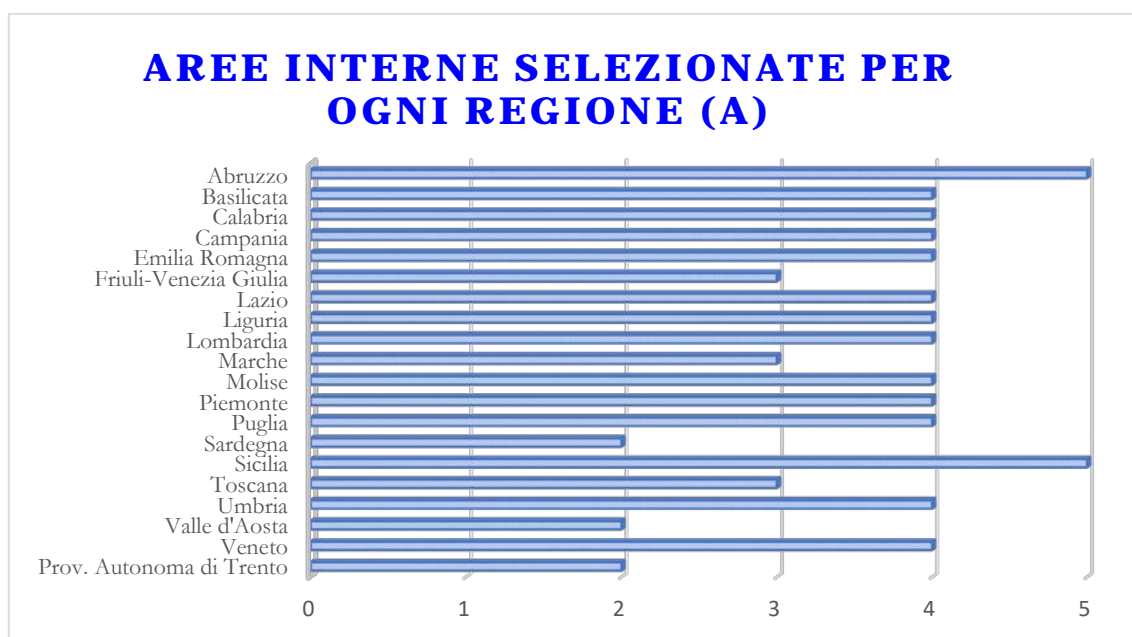
Al fine di appurare l'effettiva attuazione sull'intero territorio della Strategia Nazionale per le Aree Interne, attraverso l'adozione dello strumento offerto dal legislatore, è stata effettuata un'indagine, regione per regione e area per area, per verificare a che punto si è arrivati e quante aree hanno raggiunto l'accordo e quante, invece, ancora si trovano sul percorso di attuazione.

Hanno dato avvio all'attuazione della Strategia 19 regioni e la provincia autonoma di Trento.

	A	B		Aree rimaste alla sola Bozza	C		Aree che hanno terminato il percorso	
	Aree interne selezionate per ogni regione	Aree che hanno concluso l'Accordo di Programma quadro			Regioni che hanno terminato il percorso in tutte le Aree situate nel proprio territorio	Aree che hanno terminato il percorso		
	n.	n.	%	n.	n.	%	n.	%
Abruzzo	5	2	40,0	-	-		-	
Basilicata	4	2	50,0	-	-		-	
Calabria	4	1	25,0	1	-		-	
Campania	4	2	50,0	-	-		-	
Emilia Romagna	4	4	100,0	-	1		4	
Friuli-Venezia Giulia	3	1	33,3	-	-		-	
Lazio	4	2	50,0	-	-		-	
Liguria	4	3	75,0	-	-		-	
Lombardia	4	4	100,0	-	1		4	
Marche	3	3	100,0	-	1		3	
Molise	4	2	50,0	-	-		-	
Piemonte	4	1	25,0	-	-		-	
Puglia	4	2	50,0	-	-		-	
Sardegna	2	1	50,0	-	-		-	
Sicilia	5	5	100,0	-	1		5	
Toscana	3	2	66,7	-	-		-	
Umbria	4	2	50,0	-	-		-	
Valle d'Aosta	2	2	100,0	-	1		2	
Veneto	4	3	75,0	-	-		-	
Prov. Autonoma di Trento	2	2	100,0	-	1		2	
	73	46	63,0%	1	6	30,0%	20	27,4%

Sono state selezionate 4 aree per ciascuna regione ad eccezione del Friuli, Marche, Toscana e Umbria per le quali ne sono state selezionate 3, per l’Abruzzo e la Sicilia ne sono state selezionate 5, mentre per la Sardegna e la Valle d’Aosta solo 2. [Tabella A]

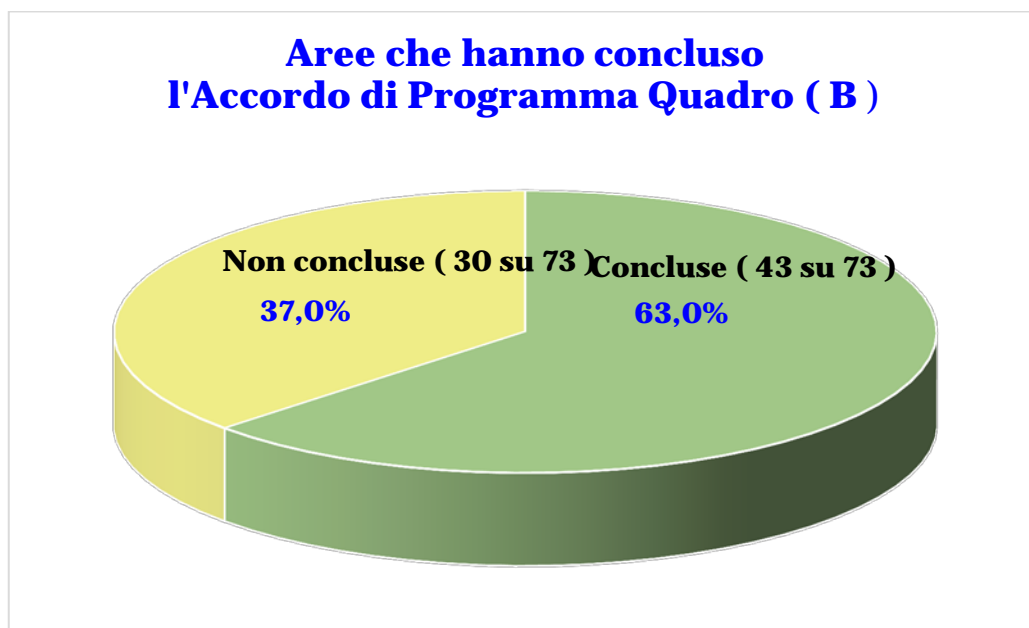
Tabella A



Tutte le aree selezionate hanno concluso almeno il Preliminare di Strategia o approvato la Strategia d’Area e solo un’area, quella del Versante Ionico Serre della regione Calabria, è rimasta indietro alla sola Bozza della Strategia.

Su un totale complessivo di 73 aree selezione sull’intero territorio nazionale, 43 hanno stipulato l’Accordo di Programma Quadro (63%) [Tabella B].

Tabella B



Solo 5 regioni⁹⁶ e la Provincia autonoma di Trento hanno stipulato Accordi di Programma Quadro per tutte le aree selezionate nel loro territorio concludendo il percorso costitutivo avviando così, in maniera definitiva, la Strategia Nazionale per le Aree Interne. [Tabella C].



Tabella C

⁹⁶ Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Sicilia, e Valle d'Aosta.

Sulla base di come concretamente si sta sviluppando la costruzione della SNAI può affermarsi, con un sufficiente margine di prudenza, che la contrattazione negoziata declinata attraverso gli Accordi di Programma Quadro si sta rivelando strumento idoneo.

Ad oggi, tuttavia, non si possiedono dati utili per verificare, una volta attuata la costituzione della strategia locale, i risultati conseguibili in termini di efficienza ed efficacia.

Sganciate da tale indagine, tuttavia, possono essere rassegnate alcune considerazioni.

L'aggregazione di una molteplicità di attori, sia pubblici sia privati, conseguita con gli Accordi di Programma Quadro non dà vita alla nascita di un nuovo soggetto giuridico cui imputare formalmente e sostanzialmente l'attribuzione di posizioni giuridiche soggettive, né una sua responsabilità coniugabile in termini di *accountability*.

Inoltre, il sistema di governance sembra sbilanciato in favore dei soggetti pubblici partecipanti. Basti pensare che il Responsabile Unico dell'Accordo (RUA), il sistema di gestione e controllo e le funzioni di vigilanza sul processo di attuazione sono tutte autoritativamente e inderogabilmente attribuite alle pubbliche amministrazioni.

4. I distretti: un modello mobile di aggregazione territoriale in continua evoluzione

L'esperienza dei distretti appare correre parallelamente al solco della Strategia nazionale delle Green community; infatti, il riconoscimento dei distretti, comunemente ricondotto a promuovere e sostenere la nascita di relazioni tra imprese; le iniziative di promozione dell'immagine del territorio; l'aggregazione tra gli attori locali; il mantenimento e la crescita occupazionale; la gestione integrata e partecipata delle politiche territoriali per migliorare la qualità del territorio, richiama in evocazione molti ambiti/campi che sono alla base della impostazione del piano di sviluppo sostenibile voluto nella Strategia nazionale delle Green community (si veda al riguardo il comma 2 dell'art. 72).

Per quel che qui interessa, prima di rappresentare nei suoi tratti essenziali la disciplina dei distretti e segnatamente quella che in linea astratta e di principio potrebbe convergere con le green community, occorre svolgere una puntualizzazione.

Il fenomeno dei «distretti»⁹⁷ ha visto, nella sua evoluzione storica e normativa, una serie di declinazioni, o più correttamente specificazioni, delle quali non si terrà né se ne darà conto in questa sede; si farà infatti riferimento al fenomeno *tuout court* per il quale il distretto è inteso come «*un insieme di imprese e di istituzioni, geograficamente prossime ed economicamente interconnesse*»⁹⁸. Pertanto non si entrerà nelle pieghe distintive inerenti al variegato e complesso panorama dei distretti industriali, agroindustriali, agroalimentari di qualità, agricoli, ittici, rurali o dei biodistretti.

Tuttavia va ricordato che il modello distrettuale, originariamente elaborato per l'attività manifatturiera, si è naturalmente orientato verso l'agricoltura e la ruralità in considerazione dello stretto legame che lo associa al territorio e alla società locale⁹⁹. In tale prospettiva e in connessione con un'ipotizzata specifica localizzazione geografica, le imprese che operano in un determinato territorio sembrano convergere verso un fine comune e condiviso, quale il «*razionale sfruttamento del suolo*», che si rivolge segnatamente alla valorizzazione delle risorse naturali ivi presenti; e così, «*il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono*», che deve essere individuato nella strategia nazionale delle green community (comma 2 art. 72, L. 221/2015) per «*impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile*», appare essere un denominatore comune che accosta le green community ai distretti, soprattutto quelli connotati dall'agrarietà nelle sue trasversali coniugazioni.

Atteso che la territorialità, comunemente riconosciuta la componente propria della distrettualità, quale elemento delle singole imprese e insieme della loro relazione, il fulcro dell'attenzione si sposta dalle imprese al luogo nel quale esse agiscono giacché «l'approccio distrettuale allo studio dell'industria sposta l'accento dall'impresa al luogo dove l'impresa -piccola o grande che sia- svolge, tutta o in parte, la produzione»¹⁰⁰ «assumendo come unità d'analisi proprio l'ambiente esterno prossimo dell'impresa, il luogo (o sistema locale) del quale essa fa parte, considerandolo come la vera e propria unità di produzione»¹⁰¹.

Ciò premesso, va detto che l'idea di distretto è stata elaborata in origine come concetto economico e solo successivamente tradotta anche in termini giuridici

⁹⁷ Per una disamina del fenomeno dei distretti e della loro prima evoluzione si veda G. Becattini, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, Bollati Boringheri, 2000.

⁹⁸ G. Viesti, *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, 2003.

⁹⁹ G. Becattini, op.cit.

¹⁰⁰ F. Sforzi, *Il contributo dei distretti industriali al cambiamento dell'economia italiana*, in *Economia italiana*, 2007, fasc. 1, p. 79.

¹⁰¹ ID, p. 85.

così come citato da F. Albisinni, *Distretti e sistemi produttivi locali in agricoltura: dal fondo al territorio*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, CEDAM, terza ed. 2003, p. 14.

dalla Legge 5 ottobre 1991 n. 317¹⁰²; la definizione in essa contenuta è stata poi modificata dalla Legge 11 maggio 1999 n. 140.

La disciplina, nella sua prima formulazione, assegnava alle regioni, sentite le Unioni regionali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, sulla base di un decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato il compito di individuare le aree distrettuali e per esse consentiva il finanziamento, da parte delle regioni, di progetti innovativi concernenti più imprese, in base a un contratto di programma stipulato tra i consorzi e le regioni medesime, le quali definivano altresì le priorità degli interventi. Inoltre assegnava ai consorzi di sviluppo industriale, definiti dalla medesima legge enti pubblici economici, di promuovere le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi.

Già dalla primigenia disciplina emerge, dunque, oltre alla caratteristica territoriale, da un lato, l'esigenza di individuare soggettività esponenziali diverse dagli enti locali, nello specifico i consorzi industriali, e, dall'altro lato, l'incentivo all'uso dello strumento del contratto di programma tra regioni e consorzi industriali e, correlatamente quindi, il privilegio dello strumento consensuale tra soggetti pubblici e imprese per la regolazione dell'intervento pubblico nell'economia¹⁰³.

Successivamente, come sopra ricordato, con la Legge n. 662/1996 sulle misure di razionalizzazione della finanza pubblica, sono stati estesi gli strumenti della programmazione negoziata, in principio previsti per le sole aree depresse, a tutto il territorio nazionale e proprio per i distretti e per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata, la legge ha disposto che i contratti di programma possano essere stipulati anche dalle «rappresentanze industriali», oltre che dalle grandi imprese e dai consorzi di medie e piccole imprese.

Va evidenziato che nell'ammettere alla sottoscrizione dei contratti di programma anche le rappresentanze dei distretti agricoli, agroalimentari e ittici, accanto a quelle dei distretti industriali, la delibera CIPE 1998 ha inserito fra i settori oggetto dei patti territoriali, tra le altre, anche l'agricoltura, la produzione di energia termica o elettrica da biomasse ed altri servizi collegati all'agricoltura, campi d'applicazione, questi, che appaiono concomitanti a quelli indicati nell'art. 72 della Legge 221/2015 per le green community.

Dopo la prima investitura normativa dei distretti realizzata con la Legge 317/1991, il legislatore, con la Legge n. 14 dell'11 maggio 1999 inerente alla

¹⁰² La rubrica dell'art. 36, originariamente riferito ai distretti industriali, così recitava: «*Distretti industriali di piccole imprese e consorzi di sviluppo industriale*».

¹⁰³ F. Albisinni, *Distretti e sistemi produttivi cit.*, p. 16.

«norme in materia di attività produttive» modificativa della Legge 317/91, ha introdotto nell'ordinamento la definizione di «sistemi produttivi locali» per la quale si intendono tali quei «*contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna*».

La medesima legge, inoltre, dispone che «*le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alla individuazione dei sistemi produttivi locali nonché al finanziamento di progetti innovativi e di sviluppo dei sistemi produttivi locali, predisposti da soggetti pubblici o privati*» di talché i consorzi, quali enti pubblici economici, non sono più gli unici soggetti legittimati alla stipula di accordi locali, ma possono intervenire come parti anche gli altri soggetti pubblici e privati presenti sul territorio.

Nella disposizione, dopo aver introdotto il concetto di sistema produttivo locale, viene altresì definita la nozione di distretto industriale con una formulazione per la quale i secondi (i distretti) costituiscono una specificazione dei primi (dei sistemi produttivi locali).

Il quadro, pertanto, si presenta come un rapporto di *genus ad speciem* e risulta così rappresentato: i sistemi produttivi locali sono la categoria generale, il *genus*, mentre i distretti industriali sono la loro specificazione, la *species*.

In considerazione dell'accennato denominatore comune che avvicina maggiormente le green community ai distretti connotati dal carattere agricolo-rurale (tra cui spiccano i distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità), giova far presente che il riferimento a questi ultimi trova luce nell'ordinamento nazionale con l'emanazione del Decreto Legislativo n. 228/2001 di «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo» che ha definito i distretti rurali e agroalimentari di qualità, enunciando le principali finalità e funzioni e delegando alle regioni la definizione delle modalità di approvazione e riconoscimento degli stessi.

Dopo una prima fase di inerzia, più o meno uniforme presso tutte le amministrazioni regionali, l'emanazione delle prime normative (regionali) è stata sollecitata dagli attori socio-economici del territorio, i quali hanno caldeggiato l'azione del legislatore al recepimento del Dlgs. 228/2001.

L'approvazione di leggi regionali ha avviato processi di aggregazione territoriale e di coesione socio-economica che vede protagoniste le aree rurali ed il comparto agroalimentare regionale, portando alla costituzione di numerosi partenariati pubblico privati (PPP) aventi la finalità di promuovere la costituzione di un modello distrettuale per la gestione del territorio e per il rilancio del comparto agricolo e agroalimentare.

Dall'esame della disciplina e dalla sua evoluzione, per quel che qui interessa, mette conto rilevare che l'allocazione verticale nella quale si radica la contrattazione negoziata è quello regionale. Tanto ciò vero che l'individuazione dei sistemi produttivi locali e, dunque dei distretti quali loro specificazione, è espressamente affidata alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Orbene, se analizziamo il dettato posto dell'art. 72 della Legge 221/2015, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono coinvolte sì nell'individuazione, ma non della community come invece avviene per i distretti (*rectius* per i sistemi produttivi locali), bensì nell'individuazione delle «*modalità, [de]i tempi e [del]le risorse finanziarie sulla base dei quali le unioni di comuni e le unioni di comuni montani promuovono l'attuazione della strategia nazionale*».

La promozione dell'attuazione della Strategia Nazionale per le Green Community-la cui predisposizione è a sua volta promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport), di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e sentiti gli altri soggetti istituzioni indicati dalla norma-, dunque, spetta a soggetti, quali le unioni di comuni e le unioni di comuni montani, che sono posti a un livello territoriale inferiore rispetto a quello delle regioni.

Ne consegue che gli strumenti consensuali di governo locale offerti dalla programmazione negoziata per la promozione delle green community trovano la loro estrinsecazione di sviluppo in abito subregionale.

Se così è, sembrerebbe potersi affermare che in ossequio al principio di sussidiarietà, in base al quale è opportuno che le decisioni vengano assunte a livello di governo più prossimo al territorio e al cittadino, il legislatore abbia voluto "abbassare" tale livello per le green community rispetto a quello, invece, voluto per i sistemi produttivi locali e, a cascata, per i distretti.

5. "Energy Community": le Comunità Energetiche

Al di là della terminologia anglofona che accomuna le due endiadi, da taluni¹⁰⁴ individuata (la terminologia anglofona) come una "moda" e per la quale si condividono le perplessità, *Energy Community* e *Green Community* condividono un denominatore comune che inevitabilmente spinge a un loro accostamento.

¹⁰⁴ A proposito del ricorso a parole e locuzioni tratte dall'inglese definito "imperante", si vedano le puntuali eccezioni appuntate sulle molte prescrizioni legislative sull'uso della lingua italiana nelle disposizioni normative e, più in generale, nelle disposizioni giuridiche da M. Tamponi, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 3, p. 431.

L'esplicito richiamo a una community, infatti, sollecita riflessioni di prossimità, quantomeno sotto il profilo dell'aggregazione soggettiva finalizzata alla creazione appunto di una "comunità", ovvero, da latino, alla *communitas* derivato di *communis*, che è comune a molti o a tutti condiviso. In buona sostanza un insieme di persone unite da vincoli, sia come forma di vita collettiva caratterizzata da un profondo sentimento di appartenenza, sia come un insieme di persone legate da uno o più fattori (es. lingua, territorio, professione, etc).

Le società evolute sono spinte sempre più dalla crisi che stiamo vivendo verso una transizione energetica volta a costruire nuovi modelli di organizzazione sociale basati sulla produzione e sul consumo di energia proveniente da fonti rinnovabili: le energy community sono la concreta rappresentazione di tale modello.

Queste realtà, infatti, sono diffuse e consolidate in altri paesi europei, come Regno Unito, Spagna, Grecia, Francia e Germania.

La spinta verso tali modelli proviene principalmente dalla Unione europea, infatti, il pacchetto legislativo "Energia pulita per tutti gli europei" - *Clean Energy Package* (CEP) prevede direttive finalizzate a mettere in atto modelli giuridici idonei a consentire la transizione energetica e dare un ruolo partecipativo attivo ai cittadini.

Due sono le direttive di maggior rilievo:

- la Direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, detta anche RED II -*renewable energy directive*-, in cui sono riportate le definizioni di autoconsumo collettivo e di Comunità di Energia Rinnovabile (CER);
- la Direttiva UE 2019/944 (Direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica), detta anche IEM, che definisce la Comunità Energetica dei Cittadini (CEC).

Entrambe le Direttive¹⁰⁵ forniscono una definizione di comunità energetica quale soggetto giuridico autonomo, costituito dalla partecipazione aperta e

¹⁰⁵ L'art. 2 (definizioni), punto 16, della Dir. UE 2018/2001 definisce le Comunità energetiche rinnovabili (CER):

«un soggetto giuridico

- a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione;
- b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali;
- c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari».

volontaria dei suoi partecipanti, che possono essere promiscuamente persone fisiche, PMI¹⁰⁶ o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, il cui obiettivo principale non è quello di generare profitti finanziari¹⁰⁷, bensì quello di fornire benefici ambientali, economici e sociali ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera.

La Direttiva RED II (Dir. n. 2001 del 11/12/2018) è stata parzialmente e transitoriamente recepita in Italia con il Decreto Legge n. 162 del 30 dicembre 2019, c.d. Decreto Milleproroghe, convertito nella Legge 8/2020, e nell'articolo 42-*bis* sono definiti i concetti di autoconsumo¹⁰⁸ collettivo e comunità energetica.

Con la costituzione della Community si intendono coinvolgere i cittadini, le imprese, le amministrazioni pubbliche locali e le altre realtà del territorio con lo scopo condiviso di produrre, consumare e scambiare energia in un'ottica di autoconsumo e collaborazione. Tali soggetti, una volta entrati a far parte della comunità energetica in qualità di membri o soci, sono protagonisti attivi nella gestione dei flussi energetici e in tale prospettiva, infatti, sono definiti *prosumer*¹⁰⁹.

L'autoconsumo di energia si può realizzare sulla base di tre modelli: i) individuale; ii) collettivo (gruppi di autoconsumatori c.d. AUC¹¹⁰); iii) di comunità.

L'art. 2 (definizioni), punto 11, della Dir. UE 2019/944, invece, definisce le Comunità energetiche dei cittadini (CEC):

«un soggetto giuridico che:

- a) è fondato sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllato da membri o o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese;
- b) ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, anziché generare profitti finanziari; e
- c) può partecipare alla generazione, anche da fonti rinnovabili, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo stoccaggio dell'energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci».

¹⁰⁶ Con tale acronimo e secondo la definizione fornita dalle direttive UE si intendono: le microimprese, le piccole imprese o le medie imprese quali definite all'articolo 2 dell'allegato della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione.

¹⁰⁷ Per garantire l'assenza di lucro delle comunità energetiche non è ammessa la partecipazione, in qualità di membri della comunità, di aziende del settore energetico che possono, invece, prestare servizi di fornitura e di infrastruttura.

¹⁰⁸ Per autoconsumo deve intendersi la possibilità di consumare in loco l'energia elettrica prodotta da un impianto di generazione locale per far fronte ai propri fabbisogni energetici.

¹⁰⁹ Il termine *Prosumer* è mutuato dall'inglese ed è riferito all'utente che non si limita al ruolo passivo di consumatore (*consumer*), ma partecipa attivamente alle diverse fasi del processo produttivo (*producer*).

¹¹⁰ Gruppo di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente e si trovano nello stesso edificio o condominio. Devono aver sottoscritto un contratto di diritto privato, i cui contenuti minimi sono fissati dalla legge, e non devono svolgere come attività

Per quel che qui interessa ci si soffermerà solo sul terzo modello, quello delle comunità energetiche, benché quello collettivo si palesi, anch'esso, quale forma di aggregazione.

Le comunità energetiche possono essere di due tipi:

1. La Comunità Energetica Rinnovabile (CER - prevista dalla Direttiva UE c.d. RED II) che si basa sul principio di autonomia tra i membri e sulla necessità che si trovino in prossimità degli impianti di generazione. Elemento fondante è che l'energia, nelle sue diverse forme quali l'elettricità, il calore o il gas, deve essere prodotta indefettibilmente da una fonte rinnovabile.

2. Le Comunità Energetica di Cittadini (CEC - prevista dalla Dir. UE 2019/944) che non si fonda sui principi di autonomia e prossimità e che può gestire solo l'elettricità.

Affinché si possa parlare di community occorre che vi siano almeno due clienti finali e uno o più produttori; che l'istituzione della comunità risulti da un formale atto costitutivo/statuto avente determinati requisiti minimi stabiliti dalla legge; che la partecipazione alla comunità da parte dei suoi membri, i quali possono essere persone fisiche, le microimprese e le piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, non deve costituire l'attività commerciale principale.

La comunità di energia, dunque, è un soggetto giuridico autonomo e distinto dai suoi membri; agisce, pertanto, in nome proprio (nel caso di AUC, invece, i partecipanti non sottoscrivono alcun contratto associativo, occorre quindi che essi conferiscano un mandato a un referente) ed essendo titolare di posizioni giuridiche soggettive esercita diritti e soggiace a obblighi. Gli utenti consumatori finali che la compongono sono fisicamente distribuiti in aree di riferimento determinate.

L'obiettivo principale per la creazione delle Energy Community e, pertanto, l'oggetto sociale prevalente definito nello Statuto e nell'atto costitutivo, deve essere quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali alla comunità stessa e all'area locale in cui questa opera. Essa, dunque, non deve tendere a profitti economici giacché l'autoconsumo collettivo di energia non deve essere la principale fonte di reddito di chi cede l'energia in qualità di produttore e fruitore/consumatore, il c.d. *prosumer*.

L'accesso alla Community, ovvero la possibilità di partecipare all'ente associativo, deve essere aperto a tutti, anche ai soli *consumer*, ovvero a coloro che non sono in possesso di un impianto, purché i punti di immissione e

principale, sia commerciale sia professionale, la produzione o lo scambio di energia elettrica. Per il funzionamento del gruppo occorre aver conferito mandato a un medesimo soggetto referente.

prelievo siano ubicati su reti elettriche sottese alla stessa cabina di trasformazione Media/Bassa Tensione.

La comunità, inoltre, deve essere autonoma ed effettivamente controllata dai suoi membri.

Deve, altresì, far parte integrante dello Statuto un contratto di diritto privato con il quale sono regolati i rapporti di condivisione. In esso devono essere in ogni caso previste clausole specifiche tra cui quella che attribuisca espressamente il mantenimento dei diritti del cliente finale, cioè che non perdano i loro diritti e obblighi di clienti civili, compreso quello di scegliere il proprio venditore. Nel contratto, inoltre, deve essere individuato univocamente il soggetto responsabile deputato al riparto dell'energia elettrica condivisa. Infine deve essere espressamente consentito ai clienti finali di esercitare in ogni momento il diritto di recesso e quindi di poter liberamente uscire dalla compagine.

6. I contratti di fiume

Si è detto in premessa che ai fini utili al presente lavoro ci si sarebbe limitati ad esaminare quegli strumenti, *rectius* quegli istituti che, per prossimità, coerenza finalistica, ambito applicativo territoriale, appaiono essere proficuo modello di orientamento per la costituzione di una green community.

Mette conto in ogni caso evidenziare che le fattispecie prese in esame, così come quella che ci si accinge a delineare, non rappresentano una duplicazione o un'esautorazione della green community, ma costituiscono modelli ai quali ispirarsi, se e laddove l'esperienza già percorsa abbia dato risultati fruttuosi, che non escludono la loro concomitanza, ovvero la loro efficace e sinergica coesistenza con la costituenda community.

L'importanza della partecipazione delle comunità nella gestione del territorio attraverso modelli negoziali ha visto, nell'esperienza italiana ma ancor prima in quella francese e di altri Paesi europei¹¹¹, l'utilizzo virtuoso di modelli di *governance* collettiva tra cui *i contratti di fiume*.

Va detto, tuttavia, che benché l'Italia abbia adottato i contratti di fiume in epoca successiva rispetto ad altri Paesi, il modello italiano di tali contratti ha

¹¹¹ I contratti di fiume, così come ci racconta M. Bastiani (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio editore, Palermo 2011, iniziano a diffondersi originariamente in Francia e poi, ben dieci anni dopo, nel 1992 con la Charte de la Haute Meuse, in Belgio estendendosi successivamente in Lussemburgo, nei Paesi Bassi, in Spagna, Svizzera e Italia. arrivando anche ad avere una certa diffusione extraeuropea -Quebec canadese e Burkina Faso-. A quanto riferiscono M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, fasc.2/2021, p. 6, e A. Portera, *I contratti di fiume*, in *federalismi.it*, 2017, 18, pp 28, il primo *Contrat de Rivière* fu sottoscritto nel 1983 per il bacino del fiume La Thur.

ricevuto riconoscimento a livello internazionale. È infatti stato inserito nel Rapporto delle Nazioni Unite sullo Sviluppo delle Risorse Idriche Mondiali 2015: “Acqua per un Mondo Sostenibile”, curato dal Programma mondiale per la valutazione dell’acqua WWAP UNESCO presentato a New Delhi in occasione della “Giornata Mondiale dell’Acqua” tenutasi il 20 marzo 2015¹¹².

I contratti di fiume, quali strumenti specificamente orientati alla gestione del servizio idrico, se da un lato hanno svolto la funzione di collettore di un bene primario quale l’acqua, dall’altro lato hanno agito anche in una prospettiva di ben più ampio spettro, ovvero quello inerente alla tutela, promozione e valorizzazione del territorio, alla salvaguardia dell’ambiente e, in una sua peculiare sfaccettatura anche alla diffusione di modelli di agricoltura sempre più multifunzionali e orientati a un utilizzo delle risorse idriche funzionale alla lotta contro i cambiamenti climatici. In tale duplice prospettiva, questo strumento ha assunto sì rilievo per un uso razionale e sostenibile dell’acqua a fini economici ma, al contempo e per altro versante, ha assunto importanza anche e soprattutto per i benefici indiretti conseguibili con la sua proficua applicazione; benefici che possono essere condensati nella generica conservazione degli ecosistemi e nel loro miglioramento¹¹³.

La molteplicità di funzioni che questo strumento offre non è sfuggita al legislatore che nella risoluzione n. 8-00092 (testo unificato delle risoluzioni 7-00555 Braga, 700569 Labriola e 7-00577 Lucchini, che prende il numero 8-00092) sul rafforzamento dell’istituto dei Contratti di Fiume, approvata dalla VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati del 18 novembre 2020¹¹⁴, riconosce che esso rappresenta un’opportunità per coinvolgere il governo territoriale locale, incrementare l’efficacia dell’azione delle pubbliche amministrazioni avviando la manutenzione del territorio, spesso trascurata, indirizzandola al superamento della logica della sola emergenza siccome utile e necessaria allo sviluppo ecocompatibile del territorio anche sul piano economico, preservando la biodiversità, gli ecosistemi e la loro funzione.

Nell’ordinamento interno, i contratti di fiume (CdF) sono stati introdotti dall’art. 59 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, il c.d. “collegato ambientale”, quest’ultimo recante, tra le altre, disposizioni per promuovere misure di *green economy*. L’art. 59 ha inserito l’art. 68 bis dedicato appunto ai “Contratti di

¹¹² M. Bastiani, *I Contratti di fiume per una gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini fluviali italiani*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 1/2016, p. 108.

¹¹³ Per una prospettiva nella dimensione agricola si vedano le considerazioni sull’importanza della risorsa idrica in agricoltura di L. Paoloni, *La “governance” della risorsa idrica in agricoltura tra “green economy” e partecipazione*, in *Agricoltura Istituzioni, Mercati* 2016, 1, p.10.

¹¹⁴ Approvazione della risoluzione n. 8-00092 (esame congiunto delle risoluzioni n. 7-00555 Braga, 700569 Labriola e 7-00577 Lucchini: Rafforzamento dell’istituto dei contratti di fiume).

fiume” nella parte terza¹¹⁵ dedicata alla tutela delle acque e gestione delle risorse idriche del Codice dell’ambiente -d.lgs. 3 aprile 2006, n. 52- e in particolare tra gli strumenti (capo II),.

Sulla scorta di quanto prescritto dal legislatore in tale disposizione “i contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”.

Invero a livello internazionale, già nel 2000, in seno al secondo Congresso internazionale sull’acqua -World Water Forum- organizzato dal Consiglio mondiale sull’acqua -World Water Council- è stata fornita la definizione di Contratto di Fiume come forma di accordo che permette *“di adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale”*

Il riconoscimento normativo dei contratti di fiume, invero, è il portato di una serie di attività e promozioni volte a una razionale gestione idrica che hanno trovato slancio autonomo seppur sollecitato da stimoli provenienti dal legislatore europeo. Una forte spinta, infatti, è stata data con la Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque¹¹⁶ e, successivamente, con la Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni e con la Direttiva 2008/56/CE, la c.d. direttiva quadro sulla strategia marina.

Ad un’originaria e flebile diffusione di tale tipo di contratto avvenuta nel nord Italia è seguita la nascita del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume (TNCdF), la redazione della Carta Nazionale dei CdF, l’elaborazione di un documento d’indirizzo metodologico in coordinamento tra il Ministero dell’Ambiente e l’ISPRA e la costituzione di un Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume.

Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, costituito da Regioni ed enti locali, nasce nel 2007 come gruppo di lavoro con l’obiettivo di creare una comunità nella quale vengono condivise informazioni ed esperienze finalizzate alla promozione dei Contratti di Fiume su tutto il territorio nazionale. Nello specifico l’obiettivo è stato quello di raccogliere buone pratiche e contributi per

¹¹⁵ Parte Terza del Codice dell’ambiente - Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche. Sezione I - Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione. Titolo II - I distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi. Capo II - Gli strumenti

¹¹⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000)

tracciare linee guida che consentano la replicabilità dell'esperienza anche in altri ambiti territoriali. Con l'istituzione del Tavolo Nazionale, dunque, si persegue la finalità auspicata con un approccio meno burocratico favorito dal dialogo e dalla partecipazione bottom-up, dalla collaborazione fra pubblico e privato e dallo scambio delle buone pratiche.

Come è stato osservato, tuttavia, va detto che se è vero che il Tavolo Nazionale rappresenta una comunità virtuosa per la promozione dei contratti di fiume non può non essere taciuto, però, che si tratta di un'esperienza singolare se non unica nel panorama italiano. Gli aderenti, infatti, si sono avvicinati al Tavolo autodeterminandosi liberamente e volontariamente alla partecipazione senza bisogno di protocolli o di impegni scritti. Il risultato è stato quello di portare in appena dieci anni i Contratti di Fiume a divenire una delle opportunità più interessanti nella gestione dei bacini fluviali italiani¹¹⁷.

Nel corso del V Tavolo è stata presentata la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume con la quale viene capitalizzata l'esperienza di tali contratti. Tale aspetto ha indotto il legislatore a prenderla addirittura come punto di riferimento ponendola, in alcune circostanze anche come allegato delle legislazioni regionali¹¹⁸.

In essa si identificano i CdF come processi di programmazione negoziata e partecipata volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei territori dei bacini/sottobacini idrografici.

Si dà conto che tali processi devono essere declinati in maniera differenziata sulla base della diversità dei contesti amministrativi e geografici tenendo conto delle specifiche peculiarità dei bacini e soprattutto in correlazione alle esigenze dei territori e in risposta ai bisogni e alle aspettative della cittadinanza.

Elemento di significativo rilievo della Carta appare essere, inoltre, la presa d'atto che i Contratti di Fiume non hanno un termine temporale prefissato, ma permangono sin tanto che rimane viva la volontà di aderire all'accordo da parte degli attori. Di guisa che, pertanto, la spinta propulsiva e di permanenza dell'assetto partecipativo è rimessa all'apprezzamento di una valutazione che viene effettuato sulla base del perdurare delle esigenze localmente sentite confermando, così, la spinta dal basso, pacifica e democratica, con la quale la collettività si autoresponsabilizza nella gestione delle risorse territoriali.

Nella Carta, tra gli altri, sono declinati:

¹¹⁷ M. Bastiani (a cura di), *Contratti di fiume*, cit.

¹¹⁸ Per alcuni esempi in tale direzione si vedano le indicazioni fornite da E. Cristiani, *L'esperienza dei contratti di fiume: un laboratorio di gestione partecipata e condivisa delle risorse idriche*, in *Rivista di diritto Agrario*, 2017, 2/1, p. 391 sub. nota 12.

- ✓ i principi ispiratori dei CdF improntati alla sussidiarietà orizzontale e verticale¹¹⁹, allo sviluppo locale partecipato¹²⁰ e alla sostenibilità¹²¹;
- ✓ gli obiettivi che devono e possono essere perseguiti. Si ha, quindi, un esplicito riconoscimento al fatto che attraverso il CdF sono conseguibili molteplici e differenziati obiettivi^{122,123};
- ✓ le modalità del processo,
 - articolate in fasi, denominatore comune per tutti i CdF;
 - disciplinate da regole condivise che i partecipanti al processo si obbligano ad osservare per attivare, sviluppare e rendere operativi i Contratti di Fiume;
 - e dotate di strumenti tecnici, operativi e finanziari.

Successivamente alla Carta nazionale dei Contratti di Fiume, nell'esperienza positiva nazionale è stato, inoltre, pubblicato il documento "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume", redatto dal "Gruppo di lavoro 1"^{124,125} (istituito dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume) sul

¹¹⁹ Nella Carta così si legge: "Nei Contratti di Fiume il coordinamento tra attori istituzionali si sviluppa in due diverse forme, una di carattere orizzontale, ovvero tra soggetti istituzionali di pari livello, ma che operano in differenti aree territoriali e/o in ambiti di competenza eterogenei; una di carattere verticale, cioè tra autorità che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza. Il coordinamento orizzontale presuppone innanzitutto che, su scala locale, si diffondano forme efficaci di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, loro associazioni o categorie; il coordinamento verticale si basa sul principio di sussidiarietà tra istituzioni (Comuni, Comunità Montane, Parchi, Province, Regioni, Autorità di bacino/distretto, Stato, Unione Europea), anche con modalità che coinvolgano contestualmente più livelli territoriali superando le difficoltà talora indotte dalla frammentarietà delle competenze istituzionali e territoriali".

¹²⁰ "Un processo di governance delle trasformazioni dei territori dei bacini idrografici che faccia riferimento ad un approccio eco-sistemico deve fare leva sulla responsabilità della società insediata, che riconosce nel bacino la matrice della propria identità culturale. Da tale riconoscimento scaturiscono comportamenti e volontà di azioni condivise di riqualificazione e valorizzazione, a partire dalle risorse idriche".

¹²¹ "Attraverso questi processi di programmazione negoziata si possono identificare percorsi di riqualificazione territoriale capaci di perseguire il cosiddetto "equilibrio delle tre E" (ecologia, equità, economia): le comunità insediate definiscono in modo condiviso le misure per la riqualificazione dei territori "[...] senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura [...] dei servizi ambientali, sociali ed economici".

¹²² Questi spaziano dalla sicurezza, mitigazione e prevenzione dei rischi, al riequilibrio ambientale, dalla valorizzazione paesaggistica all'uso sostenibile delle risorse, sino ad arrivare alla fruizione turistica sostenibile e alla diffusione della cultura dell'acqua.

¹²³ Se molteplici sono gli obiettivi, altrettanto lo sono i possibili oggetti del contratto che, come osserva E. Cristiani, *op. cit.*, p.389, possono andare dall'educazione ambientale alla riqualificazione ambientale, dalla valorizzazione del patrimonio locale alla funzione delle rive, dalla gestione del rischio idraulico al miglioramento della qualità delle acque.

¹²⁴ Il gruppo di lavoro è stato coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in collaborazione con l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale). Hanno partecipato al gruppo di lavoro rappresentanti delle Regioni, associazioni ambientaliste, associazioni di categoria e soggetti privati, alcuni dei quali operano nel settore della riqualificazione fluviale e della tutela ambientale.

“riconoscimento dei Contratti di Fiume a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità” (DOC1 - 12 marzo 2015).

Ferme restando le esigenze specifiche provenienti dai singoli territori che devono di volta in volta essere tenute in considerazione, il documento stabilisce la definizione e i requisiti di base dei Contratti di Fiume con l'intento di armonizzarne l'interpretazione su tutto il territorio italiano.

Dopo averne dato la definizione quale strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale, il documento identifica i requisiti di base dei CdF affinché questi producano risultati concreti e monitorabili e siano finalizzati ad affrontare le problematiche ambientali e territoriali emergenti di una specifica area. Essi perseguono, su scala locale e/o di area vasta, l'integrazione e il coordinamento dei piani e dei programmi già esistenti e degli interessi di quel territorio con l'avvertenza e la consapevolezza che non si tratta di nuovi livelli di programmazione o pianificazione che esauriscono la propria funzione con l'atto di sottoscrizione del Programma d'Azione.

Detti requisiti sono metodologicamente ordinati in due tipologie: *i Requisiti di finalità e coerenza* e *i Requisiti di impostazione*.

I primi, *i Requisiti di finalità e coerenza*, come indica la rubrica stessa, ineriscono sia alla “finalità” cui i CdF devono essere orientati, ovvero al perseguimento degli obiettivi delle normative in materia ambientale, sia alla “coerenza” che i CdF devono avere con le previsioni dei piani e dei programmi già esistenti nel territorio sul quale incideranno i CdF.

I secondi, *i Requisiti di impostazione*, scandiscono le fasi nelle quali i CdF devono essere articolati per essere concretamente operativi.

Le fasi individuate sono otto e prevedono:

1. la condivisione di un *Documento d'intenti* contenente le motivazioni e gli obiettivi generali;
2. la messa a punto di una appropriata Analisi conoscitiva preliminare integrata sugli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del CdF;

¹²⁵ Nel corso del IX Tavolo il Comitato Promotore ha proposto l'attivazione di 4 Gruppi di lavoro sui temi per i quali è maggiormente sentita la necessità di confronto e l'individuazione di soluzioni e nuove idee per far crescere lo strumento dei Contratti Fiume. I 4 gruppi di lavoro sono stati costituiti per l'approfondimento dei temi inerenti al: 1. Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale, definizione di criteri di qualità; 2. Sostegno ai CdF; 3. Strategie di attuazione dei CdF; 4. Informazione, Promozione e Disseminazione dei CdF.

3. l'elaborazione di un Documento strategico;
4. la definizione di un Programma d'Azione (PA)¹²⁶;
5. la messa in atto di processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti al CdF¹²⁷;
6. la sottoscrizione di un Atto di impegno formale, il Contratto di Fiume appunto, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti;
7. l'attivazione di un Sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti;
8. l'informazione al pubblico, atteso che i dati e le informazioni sui Contratti di Fiume devono essere resi accessibili in ossequio ai principi di trasparenza e accessibilità e sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali su piani e programmi ambientali.

Il prodromico *iter* formativo dei CdF, nella sua natura inerente e coerente con la programmazione negoziata, confluisce, dunque, in un accordo frutto di un processo di cooperazione tra i diversi attori coinvolti e di contemperamento dei reciproci interessi.

La condivisione preventiva di un Documento di intenti, unitamente all'elaborazione del Documento strategico e del Programma d'Azione, enfatizzano l'aspetto partecipativo definendo i singoli e specifici impegni che consentono di individuare, correlativamente, ruoli e responsabilità che vengono così cristallizzati nella sottoscrizione formale del Contratto di Fiume.

Nell'architettura generale, inoltre, emerge chiaramente anche l'importanza delle attività che seguono alla sottoscrizione e che non attengono strettamente all'esecuzione contrattuale. Attività, queste, che sono promosse e previste in connessione al contratto ma la cui preordinazione sembra essere subordinata all'espletamento di un nuovo, altro e diverso, processo partecipativo che deve essere avviato e pianificato *ex ante*: un adeguato sistema di controllo.

¹²⁶ Il PA, dalla dura indicativa di tre anni, deve indicare oltre agli obiettivi per ogni azione anche gli attori interessati, i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria.

¹²⁷ Come specificamente sottolineato in una nota del documento, siffatti processi devono essere impostati in modo tale da garantire una paritetica partecipazione tra gli attori tale da evitare squilibri che favoriscano coloro che hanno maggior peso politico o economico. Le decisioni finali, dunque, devono procedere attraverso "deliberazioni" conseguite sulla scorta di un dibattito allargato siccome preso tra partecipanti liberi e uguali. Una partecipazione equiordinata potrà consentire, così, anche il mutamento dell'orientamento laddove utile e necessario per la migliore gestione del bene collettivo.

L'attivazione di un sistema di controllo e monitoraggio periodico, capace in prima battuta di analizzare, con una valutazione *ex post*, l'andamento del contratto e, in seconda battuta, capace di consentire, *in itinere*, la possibilità di eventuali correzioni delle criticità emergenti, infatti, costituisce una tappa fondamentale e ineludibile nel contesto generale e d'insieme dell'intero (macro)processo attuativo dei Contratti di Fiume.

In seguito, nell'ottobre 2018, dopo esserne stata in precedenza annunciata la costituzione, nasce l'Osservatorio Nazionale dei Contratti di fiume.

Con l'Osservatorio si attribuisce al Ministero dell'ambiente il ruolo di riferimento nazionale e di promotore dei Contratti di fiume in coordinamento con le regioni, le province autonome e il Tavolo Nazionale dei CdF (TNCdF).

L'Osservatorio, coerentemente con la funzione che gli è propria (ovvero quella di luogo per l'osservazione o per ricerche e indagini), ponendosi l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficacia nell'attuazione delle politiche ambientali ai vari livelli effettua un'attività sistematica di monitoraggio della diffusione e dell'evoluzione dei CdF sul territorio mettendo a disposizione degli attori il risultato delle esperienze presenti nei diversi territori sì da favorire scambi e collaborazioni.

Per quel che riguarda la natura giuridica i Contratti di Fiume sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata con finalità specificamente individuata nella tutela e nella corretta gestione delle risorse idriche, nella valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico e allo sviluppo locale.

Come si è avuto modo di dire, la programmazione negoziata si propone il fine di regolare quegli interventi che, coinvolgendo soggetti pubblici e privati, comportano attività decisionali complesse e gestione unitaria delle risorse finanziarie. L'intendimento della programmazione negoziata è, infatti, quello della "regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza".

Si è detto che la partecipazione al Contratto di Fiume è aperta a soggetti pubblici e privati e a quanto pare ai medesimi è rimessa liberamente l'attività di promozione.

Non sembra emergere, infatti, alcuna prescrizione che ponga la facoltà di promuovere (avviare) i CdF in capo a specifici o predeterminati soggetti, siano essi pubblici o privati. Alla luce dell'esperienza sin qui portata avanti, infatti, i CdF sono stati attivati sia su iniziativa di enti pubblici, territoriali e non, (Regioni, Province, Comuni, Enti Parco, Consorzi di bonifica, Unioni di

Comuni), sia su iniziativa di soggetti privati (associazioni ambientaliste, imprese). Al di là di chi per primo si sia mosso per avviare l'*iter*, i soggetti aderenti al CdF definiscono un Programma d'Azione (PA) condiviso e si impegnano ad attuarlo attraverso la sottoscrizione di un accordo.

Per quanto detto, dunque, emerge in maniera evidente come il processo di approvazione del Contratto di Fiume poggi le proprie radici sul confronto e sulla negoziazione tra tutti gli attori, pubblici e privati, con l'obiettivo di attivare progetti di riqualificazione ambientale e territoriale. Tale modalità è stata ben definita come un "approccio interattivo atto a garantire il consenso e l'attuabilità delle azioni, che si configura come un accordo volontario fra Regione, Enti locali e altri soggetti pubblici e privati con cui si definiscono obiettivi, strategie d'intervento, azioni da attivare, competenze. In tal senso il coinvolgimento di tutti i possibili utenti del sistema fluviale (gestori dei servizi, mondo della produzione, associazioni di categoria, associazioni di cittadini) consente di condividere obiettivi, stimolando e favorendo comportamenti virtuosi e impegnando i contraenti alle azioni che vengono approvate congiuntamente"¹²⁸.

In un'ottica di più larga veduta, dunque, i Contratti di Fiume, convogliano le esigenze provenienti da specifiche aree per stimolare e avviare validi processi di manutenzione del territorio che, come si è detto, si pongono nella prospettiva del superamento della logica strettamente connessa alla mera emergenza.

Giova, altresì, qui rilevare che nell'audizione informale della 9a Commissione agricoltura, affare assegnato n. 627 "problematiche connesse alla riforma della Politica agricola comune (PAC)"¹²⁹, presso la Commissione Agricoltura del Senato 6 aprile 2022¹³⁰, si legge che "il Contratto di Fiume è uno strumento rilevante, di programmazione strategica e negoziale, per l'attuazione delle politiche pubbliche, delle politiche di coesione e delle Direttive europee. Si tratta di un programma volontario e concertato di azioni su un arco temporale di 3/5 anni con un impegno finanziario contrattuale (designazione dei responsabili dei progetti, modalità di finanziamento, termini di lavoro, ecc.)", ma la cosa di maggior interesse che si legge nell'audizione emerge soprattutto dalla consapevolezza che "alla base di un CdF c'è sempre un obiettivo politico territoriale trasversale alle singole strategie settoriali (difesa dal rischio, qualità e quantità delle acque, tutela della natura, paesaggio, agricoltura e uso del

¹²⁸ M. Vernola, *op.cit.*, p.8.

¹²⁹ Attività non legislative. Atto n. 627 - XVIII Legislatura. Affare sulle problematiche connesse alla riforma della Politica agricola comune (PAC) anche nell'ottica degli interventi per contrastare gli effetti del COVID-19. Titolo breve: Affare sulle problematiche connesse alla riforma della Politica agricola comune (PAC) anche nell'ottica degli interventi per contrastare gli effetti del COVID-19.

¹³⁰ L'Ufficio di Presidenza della Commissione Agricoltura, in relazione all'affare assegnato n. 627 sulle problematiche connesse alla riforma della Politica Agricola Comune (PAC), mercoledì 6 aprile 2022, ha svolto, in videoconferenza, l'audizione di rappresentanti del Tavolo nazionale contratti di fiume.

territorio...) per lo sviluppo integrato e sostenibile dei territori, per affrontare le diverse e interconnesse necessità e sfide territoriali e locali rispondendo alle esigenze dell'ambiente e dei cittadini”.

Ed infatti, nella prospettiva integrata si evidenzia che i CdF hanno trovato spazio all'interno dell'Accordo di Partenariato, Programmazione della politica di coesione 2021-2027 - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di Coesione¹³¹ laddove si è preso in considerazione e si intende promuovere, valorizzandole, “iniziative progettuali di tutela ambientale fondate su strumenti partecipativi quali i Contratti di Fiume, in quanto in grado di responsabilizzare operatori e comunità locali nella corretta gestione delle risorse naturali”. Ciò anche e soprattutto in vista del conseguimento degli obiettivi posti dal Green Deal orientati al sostenimento equo e inclusivo delle persone e delle comunità più vulnerabili.

Concorrentemente si rileva che anche nel Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-2027 si fa espresso riferimento ai Contratti di Fiume quali strumenti di diffusione sul territorio di azioni ambientali collettive e di cooperazione per lo sviluppo dei territori in sinergia con la strategia delle aree interne.

Invero, già nella PAC 2014-2020 era stata rimarcata la stretta connessione intercorrente tra la politica agricola e i Contratti di Fiume.

È innegabile ed evidente, infatti, che la gestione territoriale di un'area nella quale insiste un corso d'acqua e nella quale vengono svolte, senza dubbio, attività agricolo-pastorali, instaura un connubio di convergenza tra gli strumenti di pianificazione territoriale e le strategie della politica agricola e tale legame emerge oggi con maggior enfasi alla luce delle nuove direttrici tracciate nella programmazione 2023-2027 volta a una sempre maggiore sostenibilità delle produzioni e dell'utilizzo delle risorse.

Al riguardo va ricordato che, già in passato, è stata proposta la figura dell'agricoltore “custode dei fiumi” pur nel riconoscimento che il Contratto di Fiume non fosse strumento specificamente pensato e, conseguentemente, disegnato per il settore agricolo. In tale prospettiva, pur tuttavia, è apparso essere idoneo congegno di programmazione negoziata per attrarre e mantenere l'imprenditore agricolo sul territorio¹³².

Non va, poi, dimenticato il ruolo strategico riconosciuto ai CdF dalla precedente programmazione della PAC 2014-2020 quale strumento di gestione sociale della risorsa idrica e, più in generale, del territorio sì da coinvolgere una molteplicità di attori con interessi trasversali diversificati: agricoltori, cittadini,

¹³¹ Obiettivo 5 (OP5) della Politica di Coesione «Un'Europa più vicina ai cittadini».

¹³² M. Bastiani, E., Martini, G Pineschi, F. Lazzari, S. Paterni, M Rova, *River contracts for sustainable development in the Italian context: The Serchio River case study*, in *The United Nations World Water Development Report 2015*, United Nations Educational, Scientific and Cultural, 2015, p. 15.

imprese, operatori turistici. La gestione sociale della risorsa, attuata attraverso lo strumento del Contratto di Fiume, è stata infatti posta come uno strumento di contemperamento degli interessi e di prevenzione dei conflitti poiché mitigati dai vantaggi derivanti dalla gestione collettiva, o più correttamente aggregata.

E ancora, in una logica d'insieme l'utilizzo dei Contratti di Fiume è stato oggetto di premialità e incentivi all'interno del Programma di Sviluppo Rurale (PSR).

Nel Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-2027 i CdF sono richiamati più volte, a cominciare dalla dichiarazione strategica¹³³ con la quale il Piano si apre, laddove, nella parte inerente alla "Diversità e attrattività delle aree rurali. Un patrimonio da valorizzare", individua, tra gli altri (insieme ai distretti del cibo, ai biodistretti, agli smart village), i Contratti di Fiume quali strumenti di intervento che attraverso la cooperazione possono favorire lo sviluppo dei territori integrandosi con la SNAI.

Nel Piano Strategico essi sono inseriti tra le opportunità (2.1.SO5.1.3 Opportunities)¹³⁴ da cogliere nella crescente diffusione sul territorio delle azioni ambientali collettive (accordi agroambientali, distretti biologici, strategie di sviluppo locale); opportunità che, sotto la veste di iniziative che favoriscono l'aggregazione di soggetti attraverso accordi di natura ambientale e territoriale, devono essere promosse, da un lato, in una logica di coerenza della strategia e, dall'altro lato, in una logica di complementarità¹³⁵.

In quest'ultima prospettiva il Contratto di Fiume non si pone come sovrapposizione di pianificazione territoriale, ma come "strumento innovativo di governance partecipata che nel medio periodo ha l'obiettivo di fare acquisire agli operatori del mondo agricolo e forestale la consapevolezza della propria responsabilità nella gestione delle risorse territoriali, ambientali paesaggistiche; il coinvolgimento nelle scelte strategiche di trasformazione e manutenzione del territorio, la realizzazione di attività multifunzionali collegate alla presenza dei corsi d'acqua"

Mette, altresì, conto rilevare che nella citata audizione informale¹³⁶ emerge la necessità di valorizzare il ruolo dei CdF nell'ambito dei progetti di comunità. Questi, all'interno della politica pubblica di sostegno e promozione delle pratiche di *governance* partecipativa-collaborativa, rappresentano il volano principale attraverso il quale le comunità, costituite dai molteplici attori del territorio, si autoresponsabilizzano in maniera integrata condividendo le criticità e aumentando, conseguentemente, le opportunità che così si creano.

¹³³ Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027, pag. 42.

¹³⁴ Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027, pag. 82.

¹³⁵ Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027, pag. 135.

¹³⁶ Cfr. sub nota **130**.

Il dato che assume una connotazione di spiccato interesse, nel contesto nel quale questo lavoro si inserisce, è il fatto che i Contratti di Fiume, nella loro peculiare funzione e il loro ambito applicativo che, di necessità, rimane circoscritto ai territori nei quali insistono fiumi, ma anche laghi e zone umide, lagune costiere, litorali marini e falde, non si sovrappongono a eventuali altri progetti di comunità con i quali, invece, possono concorrere in una sinergia condivisa di complementarietà.

Infatti, “nell’ambito dei Progetti di comunità (quali ad esempio la Strategia Area Interne, le Green Community, le Comunità Energetiche Rinnovabili, le Cooperative di Comunità), i CdF possono rappresentare una risorsa da valorizzare per integrare e/o rendere sinergiche le varie esperienze già presenti sui territori laddove sussiste un sistema a forte impronta sussidiaria. Così, ad esempio, è possibile ipotizzare l’integrazione del sistema delle «Comunità verdi» (Green Community) con il sistema dei Contratti di Fiume, qualora sia presente una risorsa idrica ovvero con le Comunità energetiche rinnovabili, qualora, in un’ottica di sviluppo sostenibile e di economia circolare, queste decidano di promuovere e adottare Contratti di Fiume e di costa”¹³⁷.

In questa prospettiva la pregressa e proficua esperienza dei CdF, alla quale pertanto è seguita l’aggregazione dei soggetti, pubblici e privati, interessati, costituisce quel presupposto di complementarietà indicato nel Piano Strategico Nazionale¹³⁸ che catapulta “in avanti” parte di quell’attività di confronto e negoziazione tra gli attori coinvolti.

La confluenza aggregativa nel Contratto di Fiume, quindi, si porrebbe come modello consolidato e sperimentato di equilibrio, di responsabilità e di proiezione futura nel tempo del partenariato che, evidentemente, deve allargare i propri orizzonti, sia operativi sia aggregativi -l’ambito territoriale -, infatti, sarebbe ben più ampio di quello esclusivamente fluviale-, conformandoli alle finalità proprie della costituenda Green Community.

A chiusura appare utile fare una rapida disamina anche della struttura “negoziale” con la quale prende effettivo corpo lo strumento aggregativo: ovvero il vero e proprio Contratto di Fiume.

Sulla base dello schema tipo di accordo redatto da diverse regioni, con chiari elementi a denominatore comune, si possono ricavare alcune considerazioni utili anche al fine della sua replicazione o di un modello o “falsa riga” per una costituenda Green Community. Ciò, soprattutto in funzione dell’individuazione di alcuni ruoli determinanti da prevedere e assegnare. E, ancora più, per cristallizzare e impegnare giuridicamente i soggetti partecipanti al fine di

¹³⁷ Cfr l’audizione dei rappresentanti del Tavolo nazionale contratti di fiume cit., p. 7.

¹³⁸ Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027, pag. 135.

autoresponsabilizzarli nell'esecuzione e attuazione delle linee strategiche condivise e profuse in un "vincolo contrattuale" frutto della programmazione negoziata.

Ferma restando la necessità dell'individuazione: di principi e finalità ispirati alla sussidiarietà, orizzontale e verticale, e al principio dello sviluppo locale partecipato, con un approccio basato sulla responsabilità della società insediata; dell'ambito applicativo dell'intervento, ovvero l'area territoriale circoscritta nella quale e sulla quale si spiegano gli interventi e i relativi effetti; della metodologia di gestione del processo e dunque della dettagliata e predefinita individuazione e articolazione delle fasi attraverso le quali raggiungere lo scopo; e infine dell'indispensabile Programma d'Azione, appare di significativa importanza individuare (e se del caso circoscrivere) esattamente la funzione di partecipazione attiva da assegnare all'Assemblea (*breviter*: ciò che può e che deve fare; attività, queste, individuate e individuabili attraverso la puntuale specificazione delle funzioni che essa assemblea deve svolgere)¹³⁹; l'individuazione di un "Soggetto responsabile" della gestione, supportato da un organo con funzione di responsabilità attuativa come potrebbe essere un Comitato di Coordinamento ed infine e soprattutto, l'individuazione precisa dei "soggetti attuatori del Programma d'Azione, ovvero i soggetti responsabili della fattiva realizzazione di ogni singola azione definita nel Programma. In buona sostanza è necessario e imprescindibile individuare gli obblighi puntuali e specifici e le relative responsabilità che i partecipanti/attuatori dell'accordo si assumono con la loro sottoscrizione.

La necessità di tali prescrizioni appare essere il *modus* ineludibile per vincolare tutti i partecipanti all'accordo, ognuno per quanto di propria spettanza, in una prospettiva condivisa di compartecipazione attuativa.

7. Il contratto di rete: un contratto per le green community?

Poco più di dieci anni or sono il legislatore ha introdotto nell'ordinamento nazionale un nuovo tipo di contratto: il contratto di rete.

Introdotta con l'art. 3 del Decreto Legge 10 febbraio 2009 n. 5, convertito con modificazioni nella Legge 9 aprile 2009 n. 33, la sua disciplina è regolata nei commi 4-ter, 4-quater e 4-quinques, che ad oggi sono stati più volte oggetto di modifica¹⁴⁰.

¹³⁹ Tale aspetto appare utile anche ai fini di una valutazione per così dire oggettiva, ex post, che si appunta sulla "attività/inattività" dell'organo sovrano.

¹⁴⁰ dall'art. 42 del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella Legge n. 122/2010; dall'art. 45 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni nella Legge n. 134/2012; dall'art. 36 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni nella Legge n. 221/2012.

Va ricordato, tuttavia, che già in precedenza il legislatore aveva fatto cenno a tale tipo contrattuale demandando a un decreto del Ministero dello sviluppo economico la definizione delle caratteristiche e le modalità di individuazione stabilendo, altresì, l'applicazione di alcune agevolazioni già previste per i distretti produttivi.

La sollecitazione all'introduzione di questo contratto nell'ordinamento interno proviene da una spinta dell'Unione europea, per il vero tale spinta proviene dalla Commissione che in una sua comunicazione, la COM (2011) 78 final (*Riesame dello «Small Business Act» per l'Europa*) del 23 febbraio 2011, al fine di «*promuovere nuove forme di collaborazione tra le imprese*», orienta il suo messaggio verso le «*reti di imprese, che consentono alle imprese di unire le forze senza perdere la loro indipendenza*» con l'intento di valorizzare in particolar modo il ruolo delle PMI in Europa¹⁴¹.

Occorre tuttavia evidenziare che la rete *tout court* esprime fundamentalmente un concetto economico che poi, sulla base delle previsioni normative, ha preso fisionomia giuridica nella sua declinazione del contratto di rete.

L'architettura della sua disciplina, connotata da ecletticità, multifunzionalità causale e possibilità di una molteplicità di schemi organizzativi, di *governance* e di finalità, sembra poter ritagliare il contratto di rete intorno ai contorni di un «contratto di community» giacché nel suo atteggiarsi permette forme di collaborazione flessibili che vanno dallo svolgimento in comune di attività, alla semplice collaborazione sino allo scambio di sole informazioni e prestazioni che possono avere carattere industriale, commerciale, tecnico, tecnologico o di altra natura¹⁴².

Le reti d'impresa consentono, infatti, di esaltare il ruolo svolto dalla cooperazione tra più organizzazioni sia pubbliche, sia private, cosicché viene creato un valore collettivo per effetto dell'azione di gruppo e degli interessi coinvolti nel sistema così organizzato¹⁴³.

In termini ampi, dunque, il contratto di rete rappresenta un'alternativa rispetto ad altri modelli organizzativi di gruppo e tale sembrerebbe essere la ragione dell'introduzione nell'ordinamento interno di un tale strumento «*considerato in grado di miscelare insieme cooperazione e competizione e di dosare abilmente*

¹⁴¹ Comunicazione della Commissione «Pensare anzitutto in piccolo» (*Think Small First*) - Uno «*Small Business Act*» per l'Europa, COM (2008) 394 del 30 settembre 2008 così come riportata da L. Russo, , *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Riv.Dir Civ.* 2015, fasc. 1, p. 182.

¹⁴² A tale flessibilità la dottrina a ipotizzato, sul piano sistematico, il superamento della tradizionale dicotomia tra causa di scambio e causa associativa, ipotizzando un *tertium genus*, quello dei contratti di collaborazione frutto della commistione delle due tipologie contrattuali

¹⁴³ V. Formisano; G. Russo, R. Lombardi, *Il "Public Value Creation" e il ruolo delle Università* (*The "Public Value Creation" and the role of universities*), in *Economia e diritto del terziario*, 2012, fasc. 2, pagg. 255-272, pt. 2

tali aspetti in funzione della crescita imprenditoriale e dello sviluppo economico delle parti interessate»¹⁴⁴.

Innanzitutto va detto che il legislatore italiano ha progettato il contratto di rete come un contratto plurilaterale con comunione di scopo e tale architettura consente di evitare il ricorso a una molteplicità di contratti bilaterali tra imprese tra loro collegati¹⁴⁵, laddove per conseguire effetti simili a quelli della rete l'utilizzo di più contratti non sempre è stato considerato soddisfacente¹⁴⁶.

Al di là del dibattito dottrinale intorno all'effettivo profilo causale del contratto di rete¹⁴⁷ non può, comunque, dubitarsi che l'elemento determinante è quello della collaborazione, la quale può esplicarsi in uno scambio.

Come poc'anzi accennato, la molteplicità di finalità conseguibili con il contratto di rete (vedi comma 4 *ter* dell'art. 3, D.L. n. 5 del 2009) rappresenta una sua caratteristica peculiare dal momento che con esso «*più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa*».

Non si tratta, dunque, di uno schema contrattuale per tutelare la parte che si trova in una posizione di debolezza rispetto alla controparte, ma di un contratto volto ad instaurare un rapporto di collaborazione tra due o più imprese¹⁴⁸, siano esse pubbliche o private¹⁴⁹.

La causa del contratto di rete, dunque, non può essere assimilata a quella inerente ai contratti di società, né a quella prevista per le cooperative. La rete, infatti, viene costituita essenzialmente per accrescere la reciproca capacità

¹⁴⁴ G. Spoto, *I contratti di rete tra imprese*, Giappichelli, 2017.

¹⁴⁵ L. Russo, *op. cit.*, p. 182 ss

¹⁴⁶ F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Contratto di rete. Inizia una nuova stagione di riforme?*, in *Obbl. e contratti*, 2009, p. 595 ss.

¹⁴⁷ La dottrina maggioritaria sembra ravvisare nel contratto di rete una comunione di scopo anche se tale aspetto non implica necessariamente una causa associativa che, invece, si avrebbe in caso di svolgimento di un'attività in comune. C. Scognamiglio, *Il contratto di rete: il problema della causa*, in *Contratti*, 2009, p. 961 ss., P. Iamiceli, *Introduzione - Dalle reti di imprese al contratto di rete*, Torino, 2009, p. 23.

¹⁴⁸ L. Russo, *op. cit.*, p. 183.

¹⁴⁹ A. Gentili, *Il contratto di rete dopo la l. n. 122 del 2010*, in *Contratti*, 2011, p. 620 s., il quale evidenzia che al termine "imprenditori" deve attribuirsi un significato più ampio di quello tecnico-giuridico sicché, anche in ossequio al concetto di impresa e di imprenditore contenuto nel diritto dell'Unione europea, attiene a tutti coloro che agiscono nell'ambito della propria attività professionale sia pubblica sia privata. Conferma in tale direzione si ha anche con riferimento ai testi legislativi di matrice unionale laddove al termine «imprenditore» spesso si sostituisce quello di «operatore».

innovativa e la competitività nel mercato delle imprese partecipanti e solo subordinatamente e in via eventuale per dividere gli utili dell'attività (sempreché esistenti) svolta in comune. Coloro che aderiscono alla rete sottoscrivono il programma comune non tanto per perseguire finalità altruistiche, ma perché ritengono che l'operare in comune apporti maggiori vantaggi rispetto all'agire individualmente¹⁵⁰.

Il contratto di rete si pone così come un nuovo paradigma contro la crisi economica spostando il baricentro dalla produzione individuale alla cooperazione per gli obiettivi comuni condividendo le risorse, laddove le parole d'ordine sono: collaborazione e competizione.

Le reti possono dividersi in due categorie:

- a. le reti verticali che corrono lungo la medesima filiera per la quale si vuole un coordinamento che può essere realizzato con o senza la presenza di una capofila, ovvero l'impresa *leader*;
- b. le reti orizzontali che sono quelle costituite tra imprese che operano nella medesima fase della filiera ma che hanno interesse a raggiungere obiettivi diversi che possono essere la condivisione di attività di ricerca e sviluppo fino a quello della messa in comune della logistica.

Entrambe sono caratterizzate dallo scopo di collaborazione ma l'obiettivo finale differisce¹⁵¹.

Altra suddivisione, di significativa rilevanza, riguarda il contratto di rete che, a seguito di una delle modifiche¹⁵² subite dalla disciplina, introduce due tipologie¹⁵³ contrattuali, due fattispecie: la rete-contratto e la rete-soggetto. Una tipologia di rete, pertanto, puramente contrattuale ed una organizzativa dotata di soggettività

Con la rete-soggetto, pertanto, si prevede la costituzione di una rete dotata di soggettività giuridica o più propriamente si configura un contratto di rete con cui si costituisce un soggetto giuridico nuovo.

La creazione di quest'ultimo è subordinata al ricorrere di determinati requisiti caratterizzanti, e come tali pertanto necessari, quali: l'istituzione dell'organo comune e di un fondo comune (che in realtà possono facoltativamente essere presenti anche nella rete-contratto), la definizione di un nome e l'identificazione

¹⁵⁰ P. Iamiceli, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵¹ F. Cafaggi, P. Iamiceli, G.D. Mosco, *Prime evidenze sui contratti di rete*, (a cura di) F. Cafaggi, P. Iamiceli, G.D. Mosco, *Il contratto di rete per la crescita delle imprese*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, Milano, 2012.

¹⁵² Modifica intervenuta in occasione della conversione in legge, appunto con modifiche, (l. 7 agosto 2012, n. 134) del D.L. n. 83/2012.

¹⁵³ Qualcuno al riguardo ha parlato di «doppia identità», cfr.

di una sede della rete, cui deve aggiungersi lo svolgimento di un'attività, anche commerciale, diretta in favore di terzi.

La soggettività giuridica viene acquisita dalla rete con l'iscrizione nella sezione del registro delle imprese dove ha sede la rete; la pubblicità, dunque, sembrerebbe avere carattere costitutivo giacché in assenza dell'iscrizione la soggettività non viene acquisita sebbene il contratto possa produrre i suoi effetti, almeno tra le parti¹⁵⁴.

Per quel che invece riguarda la rete-contratto va detto che in via eventuale e meramente facoltativa, è possibile istituire un organo comune e costituire un fondo patrimoniale cosicché i partecipanti conserveranno la propria identità individuale confluendo come "parti contrattuali" nella rete senza, tuttavia, che questa acquisisca la soggettività giuridica. Le parti saranno solidalmente responsabili per le obbligazioni assunte¹⁵⁵.

Le sostanziali differenze tra i due modelli si appuntano fondamentalmente sulla limitazione della responsabilità patrimoniale, sulla rappresentanza e più in generale sulla modalità con la quale i partecipanti si relazionano tra di loro: costituiti in assemblea oppure no e governati o meno da un organo comune.

In via generale con il contratto in questione i singoli partecipanti non si obbligano nei confronti del singolo contraente bensì della rete; ognuno, infatti, è tenuto ad eseguire la propria prestazione nei confronti di quest'ultima.

Le prestazioni cui ogni partecipante è tenuto possono essere definite nel programma di rete o possono sorgere a seguito degli impegni contrattuali assunti successivamente dalla rete o dall'organo comune che ha agito per conto di quest'ultima.

Prima di proseguire nell'esame della disciplina contrattuale della rete, giova sgombrare il campo da eventuali interrogativi che può porsi l'interprete accorto rispetto all'accostamento di questo tipo di schema organizzativo ad altri modelli già presenti nell'ordinamento.

¹⁵⁴ M. Maltoni, P. Spada (a cura di), *Il contratto di rete, studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 1-2011*, in *Studi e materiali*, 2011, p. 1193.

¹⁵⁵ Va sottolineato che, a prescindere dall'acquisizione della soggettività giuridica, la responsabilità per le obbligazioni contratte in relazione al programma di rete è sempre limitata al solo fondo comune, laddove esistente, e ciò, dunque, anche per le c.d. reti-contratto, si veda in proposito L. RUSSO, *op.cit.*, p. 185. il quale aggiunge, altresì, che «*la previsione della limitazione di responsabilità al solo apporto destinato alla costituzione del fondo comune, operando anche laddove la rete risulti priva di soggettività giuridica, configura, quindi, un'ulteriore ipotesi di patrimonio destinato, sottratto alla potenziale aggressione della generalità dei creditori delle singole imprese partecipanti alla rete*».

In primo luogo va detto che a differenza dei distretti¹⁵⁶ che rappresentano una forma di rete tra più imprese, il “contratto di rete” può essere stipulato tra imprese dislocate anche in zone diverse e che operano in settori distinti.

Le rete-soggetto, ovvero quella dotata di soggettività giuridica, presenta molte analogie disciplinari¹⁵⁷, e conseguentemente per molti versi appare sovrapponibile, con i consorzi con attività esterna (artt. 2612 ss. c.c.); tuttavia solo alle reti *stricto sensu* sono concesse specifiche agevolazioni previste dalla legge, ma soprattutto «*le finalità delle reti sembrano avere un orizzonte più ampio rispetto a quelle perseguibili con lo strumento consortile*»^{158 159}.

Analogo accostamento sotto il profilo dell'aggregazione può operarsi con l'Associazione Temporanea di Imprese (ATI) e con il Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI), ma la distinzione con il contratto di rete si palesa immediatamente laddove ci si sofferma sull'elemento della “temporaneità” e della “specificità” del singolo affare che connotano gli istituti dell'ATI e del RTI ma che non ricorrono nel contratto di rete, dove invece la durata e la stabilità sembrano essere caratteri distintivi. Il contratto di rete, infatti, è maggiormente utilizzato per il coordinamento di una molteplicità di progetti¹⁶⁰.

Con riferimento alla durata, e dunque, alla stabilità della rete, va rilevato che essa è intimamente connessa, da un lato, alle modalità e al controllo dell'ingresso e dell'uscita dei partecipanti.

Sotto il primo profilo, quello dell'ingresso dei partecipanti, il dettato normativo pretende che il contratto indichi le modalità di adesione di altri imprenditori, sicché si avrà una maggiore o una minore apertura del contratto a seconda delle regole che verranno stabilite al riguardo nel medesimo.

¹⁵⁶ Sulle distinzioni esistenti tra reti di imprese e distretti cfr. F. Cafaggi, *Reti di imprese: lungo il sentiero di una ricerca*, in Cafaggi e Iamiceli (a cura di) *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo*, Bologna 2007., p. 38 ss.; più in generale si vedano i contributi contenuti nel volume N. Bellanca, M. Dardi, T. Raffaelli (a cura di), *Economia senza gabbie, Scritti in onore di G. Becattini*, Bologna, 2004.

¹⁵⁷ Tra le più significative si rilevano la comunione di scopo, il regime di pubblicità e la responsabilità limitata.

¹⁵⁸ L. RUSSO, op. cit., p. 186. Sulla chiara differenza tra contratto di rete e consorzio dopo la Legge 122/2010 cfr. G.D. Mosco, *Il contratto di rete dopo la riforma: che tipo!*, in F. Cafaggi, P. Iamiceli, G.D. Mosco, *Il contratto di rete cit.*

¹⁵⁹ G. Spoto, op. cit., p. 117 sottolinea che «*le differenze tra rete e consorzio sono invece assai più evidenti se il discorso dal piano della causa è spostato a quello dell'oggetto del contratto che va inteso in modo più ampio per le reti fra imprese, visto che il programma comune non ricomprende solo determinate fasi delle attività imprenditoriali dei partecipanti, come avviene nei consorzi, ma prevede l'esercizio di una o anche di più attività imprenditoriali, che pur senza mutare la specifica identità di ciascun soggetto, possono eventualmente perfino approdare a configurare l'esercizio in comune di “nuove” attività economiche*».

¹⁶⁰ F. Cafaggi, op. cit.

È stato rilevato in proposito, però, che la rete è immaginata come naturalmente aperta (art.3 comma 4 ter, lett d) D.L.5/2009)¹⁶¹.

Sotto il profilo dell'uscita dalla rete la previsione di cause di recesso è facoltativa e in ogni modo deve essere ispirata a logiche di maggiore libertà sì da consentire a chi non ha più interesse a partecipare alla rete di uscirne liberamente.

Giova qui, inoltre, dare brevemente conto delle modalità di *governance* della rete. Si è fatto cenno, sopra, all'organo comune (OC); questo può essere composto da persone fisiche sebbene nulla escluda la partecipazione di persone giuridiche e i suoi componenti possono essere gli stessi aderenti al contratto ma nulla vieta che siano ammessi anche soggetti esterni. L'OC può essere formato da tutti gli aderenti al contratto o da un numero limitato di essi, così come può avere anche composizione monocratica, laddove la scelta dell'una o dell'altra opzione sarà determinata a monte sulla base delle esigenze contingenti.

Tornando al contenuto contrattuale, ai fini che in questo contesto interessano, è utile soffermarsi sul fatto che la disciplina stabilisce un contenuto minimo obbligatorio del contratto di rete ed uno eventuale¹⁶².

Il programma di rete costituisce parte essenziale del contratto. Tale elemento non può che evocare il rinvio alle modalità attuative della contrattazione negoziata e agli Accordi di Programma Quadro visti nell'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Nei confronti di questi ultimi (degli APQ), in particolare, si rileva la maggior elasticità del contratto di rete, oltre alla non poco rilevante possibilità che con esso si possa costituire un nuovo soggetto di diritto, centro di imputazione di posizioni giuridiche soggettive.

Il programma di rete, inoltre, apre scenari interessanti in ordine alle modalità con le quali si può dare attuazione al contratto di rete. Due sono gli strumenti utilizzabili al riguardo: le reti multi-progetto e le reti di reti.

7.1 La rete multi-progetto

Quando la rete si concretizza in una composizione di una pluralità di attività da svolgere che, seppur collegate tra loro, consente l'identificazione di una serie di sotto-progetti, si configura la cd rete multi-progetto¹⁶³.

In tale tipo di rete la realizzazione del programma avviene attraverso la definizione, effettuata dall'OC, di una serie di sotto-progetti, tra loro collegati, per la realizzazione dei quali possono essere costruiti dei "comitati di progetto",

¹⁶¹ M. Maltoni, P. Spada, *op. cit.*

¹⁶² A. Gentili, *op. cit.*, p. 622-623.

¹⁶³ F. Cafaggi, *op.cit.*

ovvero dei gruppi di partecipanti che vengono riuniti esclusivamente per quella specifica e limitata finalità, il sotto progetto.

Oltre a definire i sotto-progetti, la funzione dell'OC è quella di coordinare l'attuazione del programma e, dunque di tutti i sotto-programmi nei quali è stato scomposto.

Sotto il profilo organizzativo, la rete multi-progetto, sembrerebbe configurare un «*modello gerarchico e centralizzato che vede il sotto-progetto come emanazione dell'organo comune, il quale ne demanda la gestione ad un organismo delegato, rispetto al quale comunque mantiene poteri di istruzione e controllo*»¹⁶⁴.

7.2 La rete di reti

La rete di reti, a differenza della rete multi-progetto, rappresenta un modello maggiormente complesso e articolato utile ad ospitare connessioni di imprese molto estese.

Le attività nelle quali si articola il programma di rete dà vita a micro o sotto-reti mono-progetto che di fatto risultano formalmente separate rispetto alla macro-rete, in quanto dotate di indipendenza e autonomia rispetto ad essa.

La rete di reti, a differenza dei *cluster* di progetti rinvenibili nella rete-multi-progetto, che sono caratterizzati da una linea di connessione e collegamento, si contraddistingue per la maggior autonomia e indipendenza delle micro-reti rispetto alla macro-rete e per il fatto che le micro-reti subiscono una più limitata forma di controllo da parte della macro-rete.

Mette conto, inoltre, rilevare che nel PNRR, come sopra accennato, si legge che sarà favorita la nascita e la crescita di 30 Green Communities, comunità locali «anche tra loro coordinate e/o associate». Sembrerebbe, dunque, che sia stata ipotizzata, anche solo in via eventuale, la possibilità che le Community, tutte o solo alcune, possano tra loro coordinarsi o addirittura associarsi. Ebbene, la rete di reti appare essere strumento idoneo a tale scopo attesa la sua astratta possibilità di muoversi in tale direzione. A ciò, inoltre, deve essere aggiunta la considerazione che le community dovranno, comunque, muoversi nel medesimo e unitario solco tracciato nella Strategia Nazionale per le Green Community, sicché un loro eventuale coordinamento potrebbe essere assicurato da tale strumento giuridico.

¹⁶⁴ F. Cafaggi, *op.cit.*

In termini generali, dall'esame della disciplina sembra potersi affermare che gli elementi necessari per dar luogo ad una rete siano i seguenti¹⁶⁵:

- a) la presenza di almeno due imprenditori (tenuto conto dell'accezione aperta che deve essere data a tale nozione, si veda al riguardo quanto detto sub nota 104);
- b) l'indicazione degli obiettivi strategici di innovazione e di innalzamento della capacità competitiva sul mercato;
- c) la determinazione di modalità concordate fra le parti per misurare l'avanzamento, individuale e collettivo, verso tali obiettivi;
- d) la definizione del programma di rete, con i diritti e gli obblighi assunti dai singoli partecipanti unitamente alle modalità di realizzazione dello scopo comune;
- e) la durata del contratto;
- f) le modalità di ingresso e uscita di altri partecipanti;
- g) le regole per l'assunzione delle decisioni dei partecipanti sugli aspetti di interesse comune.

Come si è avuto modo di vedere, dunque, la disciplina del contratto di rete - anche nella sua duplice veste di rete-contratto e rete-soggetto- sebbene rappresentata nei suoi tratti più significativi (copiosa è la bibliografia, anche monografica, sul tema), si presenta, nella sua variegata complessità, eclettica e conformabile alle più svariate esigenze aggregative unitamente alla coniugazione di esigenze, prima fra tutte quella collaborativa, per un verso comuni e condivise, ma al contempo e per altro verso, individuali e coerenti con lo scopo proprio di ogni singolo partecipante.

Questo modello organizzativo di gruppo, con i suoi caratteri mobili e peculiari, appare sposarsi, con verosimile approssimazione, alle esigenze e alla promozione di una community (green) ponendo nello spirito collaborativo e nella crescita imprenditoriale il perno centrale per il conseguimento di quelle finalità che l'art. 72 colloca come fondanti per l'attuazione della Strategia Nazionale sulle Green Community.

Si osserva, altresì, che la possibilità di realizzare attraverso il contratto di rete differenti tipologie di reti -quella multi-progetto e la rete di reti-, consente di preordinare la costruzione di una Green Community che possa attuare al meglio il piano di sviluppo previsto dalla Strategia Nazionale.

Gli attori che vogliono promuovere l'istituzione della comunità verde devono decidere in anticipo su quale settore puntare tra quelli individuati dall'art. 72

¹⁶⁵ M. Maltoni, P. Spada, *op cit.*

della L. 221/2015 (es. produzione di energia da fonti rinnovabili locali oppure sviluppo di un turismo sostenibile o, ancora, integrazione dei servizi di mobilità, etc).

La rete-multi-progetto, ma ancor più la rete di reti, può allargare le opzioni di scelta consentendo di promuovere l'azione della rete-community contemporaneamente su più progetti inerenti, ciascuno, un campo diverso tra quelli suscettibili di scelta.

In buona sostanza e con parole più semplici, se con la sua costituzione la Green Community può perseguire uno solo dei campi di azione del proprio piano di sviluppo, con la rete-multi-progetto e con la rete di reti, invece, si apre la possibilità di conseguire parallelamente ma congiuntamente e sotto un medesimo coordinamento, più campi d'azione per la valorizzazione dell'area di propria competenza.

PARTE II
RICOSTRUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Capitolo 4

Le Regioni verso la Green economy

1. Introduzione

Come si è detto, questa seconda parte del Rapporto è dedicata all'analisi di quello che abbiamo chiamato "quadro normativo" di riferimento della Strategia nazionale per le Green Community. Partendo dalla considerazione che le politiche green non possono che basarsi su adeguati quadri regolatori, si è scelto, infatti, di raccogliere e analizzare gli strumenti normativi regionali che vanno nella direzione indicata dalla Strategia, vale a dire incrementare le pratiche "green" nei territori rurali e di montagna, favorendo lo sviluppo di una gestione sostenibile delle risorse.

Data l'ampiezza e la complessità del potenziale oggetto d'indagine, si è scelto di limitare la ricognizione e la successiva analisi delle leggi regionali ad alcuni tra i "campi" indicati dal comma 2 dell'art. 72 della legge n. 221/2015¹⁶⁶ e, in particolare, all'agricoltura, al turismo, all'edilizia, alla mobilità e alla gestione dei rifiuti.

A questi settori abbiamo aggiunto, poi, quello dei servizi ecosistemici, evocato anch'esso dall'art. 72 quando fa riferimento alla possibilità, per i territori rurali e di montagna, di «aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane». La norma parrebbe riferirsi, infatti, all'opportunità di un rapporto di tipo "compensativo" in favore delle comunità rurali e di montagna che, occupandosi della conservazione delle risorse naturali presenti nei propri territori, svolgono alcuni importanti servizi ecosistemici in favore dell'intera collettività.

¹⁶⁶ Come più volte ricordato i campi sono : a) 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) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) 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.

Quanto all'ambito d'applicazione delle norme, si è scelto di estendere l'analisi del quadro normativo oltre i confini dei soli territori rurali e montani. Molte disposizioni riguardano, infatti, l'intero territorio regionale e non avrebbe avuto senso limitarne l'angolo d'osservazione, senza contare, tra l'altro, che l'attuazione della Strategia nazionale si presta ad avere un impatto su una sfera molto più estesa di quella circoscritta ai soli territori rurali e montani, trattandosi di un disegno progettuale che, avendo come obiettivo la promozione della green economy, può essere applicato anche in aree che presentano una morfologia diversa.

A conclusione del capitolo, infine, si è ritenuto importante valorizzare anche le norme regionali volte al contrasto allo spopolamento. La permanenza dell'uomo in montagna e più in generale nelle aree interne del Paese si dimostra, infatti, di cruciale importanza anche per la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle ricchezze naturali di cui questi territori dispongono. Al contrario, il progressivo allontanamento da queste aree non può che risolversi nella proliferazione di territori abbandonati e maggiormente esposti a rischio idrogeologico.

2. Le Regioni e la remunerazione dei servizi ecosistemici

In base alla definizione contenuta nel "Millennium Ecosystem Assessment" del 2005¹⁶⁷, i "servizi ecosistemici" sono i "benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano". Gli ecosistemi, infatti, offrono un'ampia gamma di beni e di servizi che sono vitali per il benessere e lo sviluppo sociale ed economico del futuro, comprendendo cibo, acqua, legname, purificazione dell'aria, formazione del suolo, impollinazione, ecc.

La classificazione Cices¹⁶⁸ ha diviso i servizi ecosistemici in tre grandi categorie: i servizi di *approvvigionamento* (cibo, legname e acqua); i servizi di *regolazione* (controllo dell'erosione del suolo, purificazione dell'acqua, assorbimento dell'anidride carbonica); i servizi *culturali* (attività turistiche, ricreative, sportive e per l'appunto culturali).

¹⁶⁷ Si tratta di un progetto di ricerca internazionale, iniziato ufficialmente nel 2001 e conclusosi nel 2005 supportato dalle Nazioni Unite (e in particolare dall'United Nations Environmental Programme), con l'obiettivo di analizzare lo stato degli ecosistemi globali, valutare le conseguenze dei cambiamenti negli ecosistemi sul benessere umano e fornire una valida base scientifica per la formulazione di azioni necessarie alla conservazione e all'uso sostenibile degli ecosistemi.

¹⁶⁸ Classificazione internazionale concepita dall'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) assieme alla sezione statistica delle Nazioni Unite (UNSD), denominata CICES (Classificazione internazionale Comune dei Servizi Ecosistemici). Un primo report è stato redatto all'inizio del 2013, ma nel 2016 è stata pubblicata una revisione per proporre degli aggiustamenti, rispetto alla classificazione precedente, in modo da renderla più adatta ai sistemi statistici nazionali.

Da tempo si discute dell'attribuzione del giusto valore economico a questi servizi e della loro remunerazione¹⁶⁹. La filosofia che ispira il dibattito guarda al bene ambientale come risorsa da cui deriva un'utilità all'intera collettività e che per questo merita di essere remunerata. In questo modo si supera una gestione delle risorse naturali tradizionalmente basata su vincoli e controlli, in favore della promozione di una gestione attiva volta a garantire la multifunzionalità delle risorse¹⁷⁰. Se si creano, infatti, convenienze economiche per gli operatori che potenzialmente possono offrire, mantenere e valorizzare servizi ecosistemici, questi saranno spinti verso l'adozione volontaria ai meccanismi di incentivazione proposti dalle istituzioni, allineando, così, l'interesse pubblico con quello privato. Proprio su questo si fonda il meccanismo dei PES - *Payment for Ecosystem Services* -, un meccanismo che permette ai produttori di fornire dei servizi ecosistemici ben definiti e in forma continua nel tempo grazie ad un sistema di pagamento che viene effettuato dall'utilizzatore finale.

Il legislatore italiano ha formalmente introdotto il concetto di PSEA nell'ordinamento giuridico con l'art. 70 ("Delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali") del Collegato ambientale alla legge di stabilità del 2015, la stessa legge che introduce la Strategia nazionale per le Green Community. Con tale norma il Governo è stato delegato ad introdurre, attraverso l'adozione di uno o più decreti legislativi, sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA)¹⁷¹ nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi: l'attivazione del sistema di PSEA in presenza di un intervento pubblico di assegnazione di diritti di proprietà o di sfruttamento di un bene naturalistico di interesse comune (comma 2, lett. b); l'individuazione, nell'ambito della definizione del sistema di PSEA, dei servizi oggetto di remunerazione, nonché del loro valore, degli obblighi contrattuali e delle modalità di pagamento (comma 2, lett. c); la remunerazione dei servizi di fissazione del carbonio delle foreste di proprietà demaniale e collettiva, regimazione delle acque nei bacini montani, salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; l'utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche (comma 2, lett. d); l'inclusione, nel sistema di PSEA, degli interventi di pulizia e manutenzione

¹⁶⁹ A differenza dei servizi di approvvigionamento, quelli di regolazione, ma anche quelli culturali, non ricevono la giusta remunerazione dal mercato, il che crea un sottodimensionamento dell'offerta rispetto alla domanda. Per fare un esempio pratico, se un proprietario di terreni non riceve alcuna remunerazione per mantenere delle aree aperte di nidificazione nel proprio bosco, quasi sicuramente lascerà che le piante si sviluppino naturalmente, chiudendo tutte le aree aperte. Con buona pace della nidificazione degli uccelli. Cfr. Pettenella D., Bottaro G. (2019), *Servizi ecosistemici. Chi paga?*, in *Dislivelli.eu*

¹⁷⁰ Pettenella D., Bottaro G. (2019).

¹⁷¹ Il comma 2, lett.a dell'art. 70 definisce il sistema PSEA quale la «remunerazione di una quota di valore aggiunto derivante, secondo meccanismi di carattere negoziale, dalla trasformazione dei servizi ecosistemici e ambientali in prodotti di mercato, nella logica della transazione diretta tra consumatore e produttore» (comma 2, lett. a).

dell'alveo dei fiumi e dei torrenti (comma 2, lett. e); la previsione di incentivi attraverso cui il pubblico operatore possa creare programmi con l'obiettivo di remunerare gli imprenditori agricoli che proteggono, tutelano o forniscono i servizi eco sistemici (comma 2, lett. f); la previsione che beneficiari finali del sistema di PSEA siano i comuni, le loro unioni, le aree protette, fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate (comma 2, lett. h); l'introduzione di forme di premialità a beneficio dei comuni che utilizzino, in modo sistematico, sistemi di contabilità ambientale e urbanistica e forme innovative di rendicontazione dell'azione amministrativa (comma 2, lett. i).

La disposizione introduce, dunque, un tema strategico con un approccio innovativo che si fonda sulla identificazione delle tipologie di ecosistemi da tutelare, ma al tempo stesso estremamente complicato da attuare, tanto che a distanza di diversi anni mancano ancora i provvedimenti d'attuazione.

Il più recente D.Lgs. del 3 aprile 2018, n. 34 (Testo Unico in materia di Foreste e Filiere forestali) al comma 8 dell'art. 7 stabilisce che le Regioni “promuovono sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSE) generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali informando e sostenendo i proprietari, i gestori e i beneficiari dei servizi nella definizione, nel monitoraggio e nel controllo degli accordi contrattuali”. Si tratta, quindi, non di una assunzione diretta di responsabilità nel pagamento, ma di una affermazione del ruolo della pubblica amministrazione come animatrice e garante dei rapporti contrattuali che si vogliono favorire.

Pur in mancanza di un quadro giuridico definito, anche in Italia esistono esempi di PES, attivati su base volontaria: ciò avviene tutte le volte che si instaura un rapporto contrattuale tra almeno un fornitore (proprietario o gestore del terreno che, grazie al pagamento, si impegna a sostenere l'offerta di un ben definito servizio ecosistemico) e almeno un beneficiario. Un esempio può essere quello degli interventi di manutenzione di aree naturali: pulizie, eliminazione di piante pericolose, piantagioni per la fissazione di Carbonio (le cosiddette “Kyoto forests”), creazione di aree pic-nic o punti di osservazione della fauna, percorsi attrezzati. Sono spesso interventi effettuati da gestori di aree forestali dietro pagamento di singole imprese o associazioni interessate ad un uso ricreativo, sportivo, educativo, culturale di aree naturali¹⁷².

In ambito internazionale il caso più noto è quello dei pagamenti per “Reducing emissions from deforestation and forest degradation” (Redd), progetti promossi inizialmente nell'ambito del mercato non istituzionale degli investimenti di riduzione delle emissioni e successivamente ufficialmente inclusi nell'Accordo

¹⁷² Pettenella D., Bottaro G. (2019).

di Parigi del 2015, in attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici. le comunità locali che si impegnano in progetti di difesa delle foreste sono compensate in misura corrispondente al valore delle emissioni evitate grazie alla protezione delle foreste esistenti.¹⁷³

Esistono, poi, altre forme, definite dalla dottrina di “quasi-PES”, in cui l’interazione tra offerente e beneficiario è condizionata da specifiche norme di legge.

Un «esempio ante litteram, ovvero sviluppato ben prima che si iniziasse a riflettere sul tema Pes, è quello del canone per la produzione di energia idroelettrica che il gestore di una centrale è chiamato a pagare alla comunità del bacino imbrifero montano»¹⁷⁴ (Pettenella, 2019), previsto dalla legge n. 959 del 1953¹⁷⁵. I beneficiari, in questo caso, non sono i diretti fornitori del servizio, cioè i gestori dei terreni, ma tutti i residenti locali rappresentati dai loro amministratori democraticamente eletti.

Un altro esempio del genere è quello introdotto dall’articolo 24 della Legge Galli (legge n. 36/1994) che stabilisce che, per compensare il servizio offerto dalla buona gestione dei bacini di captazione, una quota di tariffa idrica pagata dai consumatori di acque potabili, sia versata agli enti locali nel cui territorio ricadono le derivazioni per eseguire interventi di tutela e di recupero ambientali. I beneficiari del servizio, dunque, sono le autorità d’ambito e, per loro tramite, gli utenti finali della fornitura idrica, mentre i fornitori vengono intesi come gli abitanti delle aree montane per il tramite degli enti che li rappresentano.

La normativa, ad oggi, è stata recepita dalla Regione Piemonte (art. 8, LR n. 13/97¹⁷⁶) e della Regione Emilia Romagna (art. 13, LR n. 25/99¹⁷⁷ e successive modifiche). Il Piemonte ha previsto che l’Autorità d’ambito destini una quota di

¹⁷³ Altro caso particolare di Pes è quello legato alla certificazione della buona gestione forestale secondo gli schemi del Forest Stewardship Council (Fsc) e del Program for the Endorsement of Forest Certification schemes (Pefc). In questo caso esiste una scelta volontaria da parte del proprietario nel proporre un’offerta di Se accanto al prodotto legno, ripagato dal sovrapprezzo di mercato legato alla certificazione dell’azienda e dei suoi prodotti e servizi. Non sempre l’incremento di prezzo è significativo, ma in genere l’azienda ricava un valore “reputazionale” dato dalla certificazione, che si concretizza nella possibilità di avere un market share protetto, ovvero una clientela fidelizzata che vuole unicamente legname certificato. Questi vantaggi economici vanno calcolati al netto dei costi del proprietario forestale attuati per mettere in atto un sistema di gestione con uno standard che vada oltre quanto richiesto dalla legge

¹⁷⁴ Così Pettenella D., Bottaro G. (2019).

¹⁷⁵ “Norme modificative al testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, riguardanti l’economia montana”

¹⁷⁶ Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l’organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli Enti Locali ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e successive modifiche ed integrazioni. Indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche.

¹⁷⁷ Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l’organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani.

tariffa variabile (non inferiore al 3%) alle “attività di difesa e tutela dell’assetto idrogeologico del territorio montano”. Tali fondi sono assegnati alle Comunità montane (oggi alle Unioni di comuni montani) sulla base di accordi di programma per l’attuazione di specifici interventi connessi alla tutela e alla produzione delle risorse idriche e delle relative attività di sistemazione idrogeologica del territorio (art. 8, comma 4). Si tratta, in particolare, di un Piano pluriennale di manutenzione.

L’Emilia-Romagna (art. 13, comma 2¹⁷⁸) ha stabilito che l’Agenzia articoli «opportunamente le tariffe, tenendo conto dell’esigenza di tutela degli interessi delle zone montane sulle sorgenti e sulle risorse idriche, in coerenza con le politiche di valorizzazione e di sostegno di detti territori».

La DGR n. 933 del 2012 della Regione Emilia-Romagna “Indirizzi e linee guida relative alla gestione delle aree sottese ai bacini idrici che alimentano i sistemi di prelievo delle acque superficiali e sotterranee nel territorio montano e delle aree di salvaguardia” introduce l’obbligo di specificare all’interno del Piano d’ambito del servizio idrico integrato gli interventi riguardanti le aree di salvaguardia, di predisporre uno specifico piano pluriennale di interventi ed attività di manutenzione ordinaria per la tutela e protezione delle predette aree del territorio montano e di individuarne e definirne i relativi costi di gestione all’interno della componente costi operativi della tariffa del servizio idrico integrato. In tale programmazione sono ricompresi gli interventi di manutenzione (selvicolturali) ai boschi, necessari per garantire ed ottimizzare lo svolgimento delle funzioni di miglioramento dell’assetto idrogeologico, ambientale, ecologico e sociale dei boschi o derivante dai medesimi.

Un altro esempio citato dalla letteratura di settore è quello della raccolta dei funghi spontanei, attività regolamentata a livello nazionale dalle legge n. 352/1993 (“Norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati”). La LR n. 23/1996 del Veneto, con l’obiettivo di proteggere una risorsa naturale oggetto di un’utilizzazione ritenuta troppo intensa, ha previsto che almeno il 70% degli introiti derivanti dalle sanzioni amministrative e dalla vendita dei permessi di raccolta (chi svolge l’attività per autoconsumo e con finalità principalmente ricreative deve munirsi di un tesserino e di un permesso con validità giornaliera, settimanale o mensile) vadano a favore di interventi di tutela e valorizzazione dei territori oggetto di raccolta e/o per iniziative didattiche. La gestione degli introiti è affidata alle Comunità montane. In questo caso, dunque, i beneficiari del servizio sono i raccoglitori e i fornitori sono i proprietari forestali che non sono remunerati direttamente, ma per il tramite delle Comunità montane.

¹⁷⁸ Comma così modificato dall’art. 28, comma 4, della LR n. 27/2001.

Anche la Regione Liguria, con la LR n. 17/2014 (artt. 9 e 10) ha promosso la costituzione di consorzi volontari tra proprietari, pubblici e privati, dei boschi, per la ricerca, raccolta dei funghi. Oltre ai soci, solo le persone autorizzate possono accedere alla raccolta. La norma ha previsto che i proventi derivanti dalla vendita dei tesserini per la raccolta siano direttamente impiegati per attività di manutenzione e valorizzazione dei terreni di proprietà degli associati. In particolare, il 50% degli stessi sono utilizzati per interventi di miglioramento boschivo e produzione dei funghi¹⁷⁹.

2.1 Servizi ambientali remunerati dalla PA

Esistono, poi, altre norme che, riconoscendo lo svolgimento di un servizio ambientale da parte di determinati soggetti in favore della collettività in generale e non di specifici destinatari, prevedono che tale servizio possa essere “pagato” dalla pubblica amministrazione. Il principio su cui si fondano tali previsioni è quello della “compensazione”, in tutto o in parte, dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno che si determinano per effetto dell’assunzione volontaria di pratiche produttive più sostenibili rispetto agli impegni a cui tutti sono obbligati o per lo svolgimento di un determinato servizio ambientale.

È questo il caso, per esempio, dei pagamenti agro-ambientali (misura 10), previsti dal secondo pilastro della PAC, la politica di sviluppo rurale, nell’ambito della programmazione 2014-20 e della precedente 2007-13¹⁸⁰. La misura è volta a sostenere i beneficiari nell’adozione di un «ventaglio molto diversificato di pratiche produttive amiche dell’ambiente e del clima». Nel complesso, la maggior parte delle risorse viene destinata dai PSR italiani a sostenere impegni di «produzione integrata» (sostegno dedicato agli agricoltori che volontariamente decidono di rispettare i disciplinari regionali di produzione

¹⁷⁹ Davide M. (a cura di), *I pagamenti dei servizi ecosistemici in Italia dalla sperimentazione all’applicazione attraverso il progetto LIFE + MNG*, in CURSA (pas)Saggi, anno 3, numero 8, maggio/luglio 2017

¹⁸⁰ La misura PACA si compone di due sottomisure (che a loro volta prevedono una serie diversificata di specifici interventi/operazioni): la sottomisura 10.1 “Pagamenti per impegni agro climatico ambientali” e la sottomisura 10.2 “Sostegno per la conservazione, l’uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura”. La sottomisura 10.1 ha come obiettivo lo sviluppo sostenibile delle zone rurali ed il soddisfacimento della crescente domanda di servizi ambientali richiesti all’agricoltura da parte della società. Intende incoraggiare gli agricoltori e gli altri gestori del territorio ad offrire un servizio ambientale a vantaggio dell’intera società, con l’introduzione di metodi di produzione agricola estensivi e compatibili con la tutela e con il miglioramento dell’ambiente del paesaggio e delle sue caratteristiche naturali. La sottomisura raccoglie pertanto tipologie molto diverse di operazioni, che variano di PSR in PSR a seconda dei contesti pedo-climatici e geografici volte a favorire un uso più accorto o una riduzione degli impatti su risorse naturali come biodiversità, habitat, acqua e suolo. La misura prevede un sostegno economico, erogato annualmente, a favore di soggetti (agricoltori o gestori del territorio) che, su base volontaria, si impegnano a rispettare per un periodo prestabilito (in genere 5-7 anni), le condizioni, gli impegni ed i vincoli previsti nell’ambito di applicazione di una o più delle tipologie di operazione previste dalla misura.

integrata volontaria); gli interventi di “conservazione e uso sostenibile del suolo” e quelli rivolti alla gestione sostenibile di prati e pascoli. Importante è anche la dotazione riservata a categorie di interventi volti alla gestione di habitat ed elementi del paesaggio¹⁸¹.

Similmente i pagamenti silvo-ambientali riguardano interventi di miglioramento della biodiversità, della conservazione degli ecosistemi forestali di grande pregio, il consolidamento della funzione protettiva e produttiva delle foreste in relazione all’erosione del suolo, all’assetto idrologico, al cambiamento climatico, alla qualità delle acque e alle calamità naturali.

Anche il nostro ordinamento conosce delle forme contrattuali tra PA e privati fornitori di un servizio alla collettività. Si tratta dei cosiddetti contratti agro-ambientali, disciplinati dal decreto legislativo n. 228/2001 che anche al fine di favorire lo svolgimento di “attività funzionali alla sistemazione e alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e al mantenimento dell’assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio” dà facoltà alla PA di stipulare contratti di collaborazione (art. 14), convenzioni (art. 15.1) contratti d’appalto (art. 15.2)¹⁸².

Venendo ora alle Regioni, esistono diverse norme regionali¹⁸³ sul riconoscimento e la remunerazione dei “servizi d’interesse generale svolti dall’agricoltore e dal proprietario di terreni, in ambito montano”. Tali norme hanno dato attuazione ad una disposizione introdotta a livello nazionale dall’art. 7 della legge n. 97/1994, la quale prevede, appunto, che la Regione possa concedere agli imprenditori agricoli, singoli o associati, contributi, sino ad un massimo che varia dal 60% al 75% della spesa documentata, per piccole opere ed attività di manutenzione ambientale e ripristino del paesaggio rurale concernenti le proprietà agro-silvo-pastorale. Anche in questo caso, dunque, la pubblica amministrazione può ricompensare l’imprenditore per un servizio che esso svolge a favore dell’intera collettività.

Proprio per finanziare questo tipo di servizi ambientali svolti dall’agricoltore di montagna l’Emilia-Romagna ha istituito un apposito fondo (art. 23, LR n. 2/2004 “Legge per la montagna”, come modificato dalla LR n. 10/2008). Interessante notare che la Regione ha aggiunto ai servizi più “classici” (piccole opere di manutenzione ambientale, compresi gli interventi di mantenimento, miglioramento e razionale utilizzazione dei pascoli e dei boschi, ritenute utili ai

¹⁸¹ Marandola D. (2017), *Pagamenti Agro-climatico-ambientali, una misura chiave dei PSR*, in *PianetaPSR numero 60 aprile 2017*.

¹⁸² Germnaò, manuale di diritto agrario, ottava edizione, Giappichelli torino 2016, pp298-299

¹⁸³ Cfr. art. 13.3, LR n. 95/2000 della Regione Abruzzo; art. 40, LR n. 9/1999 della Regione Lazio; art. 4, LR n. 23/1997 della Basilicata; art. 31, LR n. 4/1999 della Calabria; art. 7, LR n. 17/1998 della Campania; art. 8, LR n. 33/1997 della Liguria.

fini della sistemazione e della prevenzione di fenomeni di dissesto idrogeologico) anche il mantenimento degli impianti di forestazione “per il contenimento della CO2 in atmosfera”.

Da menzionare anche l'art. 24 (“Interventi a sostegno dell'agricoltura in aree montane”) del TU in materia d'agricoltura e foreste del 2008 (LR n. 31/2008) della Lombardia, il quale ha previsto che siano riconosciuti e remunerati i servizi di interesse collettivo prestati dagli operatori agricoli di montagna. A tale scopo le comunità montane e i comuni classificati montani possono stipulare con gli imprenditori agricoli singoli o associati “contratti di protezione territoriale e ambientale” per l'esecuzione di piccole opere e attività di sistemazione e manutenzione del territorio montano.

Interessante anche quanto disposto dalla LR n. 3/2014 (“Legge sulla montagna”) del Piemonte. Essa, infatti, prevede che il Fondo regionale per la montagna – istituito dall'art. 5 e alla cui copertura finanziaria si provvede con diverse fonti¹⁸⁴ - possa essere utilizzato oltre che per il finanziamento delle Unioni montane (85%) e la realizzazione di progetti strategici ad elevata valenza occupazionale per le zone montane (per una quota non superiore al 5%), anche per finalità di promozione, tutela e sviluppo delle zone montane, mediante spese e contributi ad enti e privati (per una quota non superiore al 10%). In quest'ultima destinazione dei fondi, si può forse includere anche il riconoscimento e il pagamento di un servizio ambientale.

Nel 2015, inoltre, due Regioni sono intervenute per riconoscere il ruolo dell'agricoltore come “custode dell'ambiente e del territorio”: si tratta delle Marche, LR n. 6/2015, e dell'Abruzzo. Generalmente l'espressione “agricoltore custode” rimanda alla figura dell'agricoltore che tutela la biodiversità agricola, ma nelle due leggi regionali citate, l'agricoltore “custode” è molto di più. Gli viene, infatti, riconosciuto un duplice ruolo: da un lato, quello più “classico”, relativo alla salvaguardia della biodiversità rurale intesa come conservazione e valorizzazione delle varietà colturali locali e all'allevamento di razze e varietà locali; dall'altro, però, anche quello di “manutentore del territorio”, attraverso lo svolgimento di attività di sistemazione del paesaggio agrario e forestale, di cura e mantenimento dell'assetto idraulico e idrogeologico e di difesa da avversità atmosferiche e incendi boschivi, soprattutto nei territori montani, e, più in generale, di contrasto all'abbandono delle attività agricole.

¹⁸⁴ I proventi di competenza regionale del diritto di escavazione per esercenti di cave e di miniere (rideterminando le percentuali delle tariffe del diritto di escavazione stabilite dall'art. 6, LR n. 14/2016); una quota non inferiore al trenta per cento dei proventi derivanti dai canoni per l'uso delle acque pubbliche; i proventi di competenza regionale derivanti dai canoni di concessione delle acque minerali e di sorgente destinate all'imbottigliamento; una quota di quanto accertato dalla Regione a titolo di addizionale sul consumo di gas metano nell'esercizio precedente.

Gli agricoltori custodi, iscritti in un apposito elenco, possono beneficiare di criteri di premialità nei provvedimenti di attuazione degli interventi del PSR e i Comuni possono prevedere in loro favore una riduzione delle imposte di loro competenza. Si tratta, in questo caso, di una norma che apre alla possibilità di un riconoscimento economico per l'agricoltore, non a fronte di una generica produzione di esternalità positive, ma di un servizio ambientale concreto svolto dalla stesso.

3. Le norme regionali che favoriscono l'agricoltura sostenibile

Non è immediato ed automatico procedere ad una ricognizione delle norme regionali che favoriscono modelli di agricoltura verde o sostenibile, perché manca una definizione normativa in tal senso, sia a livello di Unione europea che nazionale. Occorre, pertanto, prendere le mosse da una riflessione preliminare inerente cosa possa essere considerato "agricoltura sostenibile". In questo senso, si può affermare, innanzitutto, che l'attività agricola non è di per sé un'attività sostenibile, ma al pari di altre attività, soprattutto dove assume forme di elevata intensificazione e specializzazione e di larga scala, essa «è considerata tra i responsabili dell'inquinamento delle acque, dell'erosione del suolo, dell'inquinamento e dell'acidificazione dei suoli; dell'aumento dell'effetto serra, della perdita di *habitat* e di diversità genetica e di specie; e dell'alterazione e della semplificazione dei paesaggi tradizionali»¹⁸⁵.

Esistono, tuttavia, alcune forme di produzione agricola alternative a quelle monocolturali e industriali, orientate verso la sostenibilità ambientale e sociale e ispirate ai principi agro-ecologici che si sono dimostrate «soluzioni efficaci per coniugare sufficienti livelli di produzione alimentare con la protezione dell'ambiente in generale e con la conservazione della biodiversità in particolare»¹⁸⁶. L'agricoltura, infatti, quando adotta modelli diversificati e sostenibili, ha la capacità di fornire elevati livelli di servizi ecosistemici.

Quali modelli agricoli, dunque, possono essere considerati sostenibili?

Ai modelli di agricoltura sostenibile fanno riferimento numerosi documenti di carattere internazionale, di estrema rilevanza sul piano politico e

¹⁸⁵ Ciccicarese L., Detti G. (2019), *Sistemi agricoli e benefici ambientali – il contributo dell'agricoltura familiare, Agriregionieuropa*, n. 56. Gli Autori ricordano, inoltre, che l'analisi sugli impatti dei principali settori produttivi sulla biodiversità, svolta dall'ultima edizione del Global Biodiversity Outlook, indica che l'agricoltura contribuisce per il 70% alla perdita della biodiversità terrestre globale.

¹⁸⁶ Queste forme di produzione, anche se molto diversificate tra loro e riassumibili nell'espressione *diversified food systems* ("sistemi agricoli diversificati"), si basano sulla diversificazione delle produzioni e dei paesaggi agricoli, sulla progressiva sostituzione di input chimici, sull'ottimizzazione della biodiversità e sul consolidamento delle interazioni tra le diverse specie, come parte di strategie per mantenere la fertilità dei suoli nel lungo periodo, l'integrità degli ecosistemi agricoli e mezzi di sussistenza sicuri (Ciccicarese L., Detti G., 2019).

istituzionale¹⁸⁷. Tra i più recenti, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, adottata il 25 settembre del 2015, nell'indicare 17 obiettivi cui gli Stati devono tendere, fa esplicito riferimento all'agricoltura sostenibile nell'obiettivo 2, "Porre fine alla fame: Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile" – e, implicitamente anche nel 12, "Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo", senza, però, qualificare tale tipologia d'attività.

Anche la "Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle zone rurali", approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, nel dicembre 2018, fa più volte riferimento all'uso sostenibile della terra e delle altre risorse naturali utilizzate nella produzione. In particolare all'art. 16, par. 4, nell'affermare che gli Stati devono incoraggiare la produzione sostenibile, esplicitamente vi ricomprende la "produzione agroecologica" e quella "biologica".

Anche a livello europeo, il concetto di agricoltura sostenibile compare in numerosi testi¹⁸⁸, che tuttavia non ne offrono una definizione. Da ultimo, nel Green Deal europeo (Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 11 dicembre 2019 – COM(2019) 640 final) e, più dettagliatamente, nella Strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente" (Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020 – COM(2020) 381 final), la Commissione auspica una transizione ecologica dell'agricoltura prevedendo che i piani strategici nazionali, da adottarsi nell'ambito della nuova PAC¹⁸⁹, indirizzino la produzione verso l'uso di *pratiche sostenibili d'agricoltura*, come quella di precisione, la biologica, l'agroecologia e l'agrosilvicoltura.

Sembra, dunque, che a livello UE, pur in mancanza di una definizione di agricoltura sostenibile "codificata", siano considerati come tali diversi modelli, quelle pratiche che consentono di «ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, migliorare il benessere degli animali, invertire la perdita di biodiversità».¹⁹⁰

¹⁸⁷ Cfr. in merito Cristiani E., *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, fasc. 4, pp. 647-649.

¹⁸⁸ Cfr. in merito Cristiani (2019), pp. 651-654.

¹⁸⁹ Cfr. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2018) 392 final, 2018/0216 (COD)].

¹⁹⁰ Così si legge nella Strategia alla p. 3.

Tra queste, un ruolo di primo piano lo gioca senz'altro l'agricoltura biologica che d'altronde è definita nell'ultimo regolamento 2018/848, entrato in vigore nel gennaio 2021, come “un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione alimentare basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente ed azione per il clima, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali e l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e norme rigorose di produzione confacenti alle preferenze di un numero crescente di consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. La produzione biologica esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo, da un lato, a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori e, dall'altro, fornendo al pubblico beni che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale” (considerando n. 1).

Nella citata Strategia, tra l'altro, la Commissione si è posta come obiettivo di arrivare, nel 2030, ad avere almeno il 25% di superficie agricola coltivata con agricoltura biologica e, a tale scopo, si è impegnata ad adottare uno specifico piano d'azione sull'agricoltura biologica che aiuti gli Stati membri a stimolare la domanda e l'offerta di prodotti biologici.

Anche a livello nazionale esistono diversi documenti dedicati allo sviluppo sostenibile nei quali si fa riferimento anche all'attività agricola¹⁹¹, ma mancano, al momento, un'individuazione delle caratteristiche proprie di un'agricoltura sostenibile e regole giuridiche condivise. Qualche indicazione in merito è rintracciabile nel documento del Ministero dell'ambiente “Il posizionamento Italiano rispetto ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite” del gennaio 2017. Si legge nel documento che «la principale forma di produzione alimentare sostenibile è costituita dall'agricoltura biologica che svolge un ruolo cruciale nella produzione di beni e di servizi ambientali ed ecosistemici, come la tutela dei paesaggi, della biodiversità dei terreni agricoli, la tutela delle acque, la stabilità del clima e una maggiore resilienza ai disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi». Ma «si stanno diffondendo - sottolinea l'ISPRA - sempre più pratiche agronomiche che rispetto all'agricoltura biologica certificata sono maggiormente integrate con l'ambiente naturale, la società e garantiscono la produttività: si tratta della “agro-ecologia” (Altieri et al., 2015), dell'agricoltura biodinamica che ha un suo sistema di certificazione, dell'agricoltura sinergica, dell'agricoltura organica rigenerativa, della permacultura e di altre ancora; tra di esse molti elementi sono comuni e le definizioni non sono del tutto codificate». Dunque, anche a livello nazionale l'agricoltura biologica sembra al momento il riferimento principale in materia

¹⁹¹ Cfr. in merito Cristiani (2019), pp. 655-661.

d'agricoltura sostenibile, ma cominciano ad affermarsi anche altre forme come, appunto, l'agro-ecologia o l'agricoltura biodinamica.

Tenendo in considerazione, dunque, che esistono diversi modelli di agricoltura sostenibile, possiamo osservare gli interventi dei legislatori regionali.

3.1 L'agricoltura biologica

Come è noto, la disciplina dell'agricoltura biologica è stata dettata, fin dal 1992, dal legislatore europeo ed è, da ultimo, contenuta nel regolamento 2018/848, entrato in vigore nel gennaio 2021. Nell'osservare le norme regionali in materia, pertanto, non si darà conto del mero recepimento della disciplina europea, ma si cercherà di evidenziare come i legislatori regionali abbiano promosso e promuovano, sui rispettivi territori, tale tipo di attività, sia ricorrendo a strumenti originali, sia utilizzando strumenti predisposti dal legislatore nazionale, come nel caso, per esempio, dei biodistretti.

Come si potrà osservare la maggior parte delle discipline regionali risalgono alla seconda metà degli anni'90, quelli, appunto, successivi all'approvazione della prima normativa europea, e sono state integrate e aggiornate nel corso degli anni.

A livello regionale è possibile rintracciare norme sul riconoscimento e il sostegno alle *associazioni di produttori biologici* (artt. 10-11, LR n. 38/2005, Molise¹⁹²; art. 9, LR n. 76/1997, Marche¹⁹³; art. 6, LR n. 66/2009, Liguria¹⁹⁴; art. 16, LP n. 3/2003, Prov. di Bolzano¹⁹⁵) e varie forme di *sostegno e sovvenzioni*, come i contributi alle aziende che realizzino un'iniziativa collettiva per l'acquisto di macchine e attrezzature, la gestione associata di impianti di stoccaggio e di prima trasformazione; programmi di assistenza tecnica; concentrazione dell'offerta e commercializzazione dei prodotti degli associati (art. 11, LR n. 76/1997, Marche); alle aziende in conversione per l'assistenza tecnica (art. 9, LR n. 31/2008, Lombardia; art. 11, LR n. 76/1997, Marche); agli operatori per le spese sostenute per i controlli (art. 17, L.P. n. 3/2003, Prov di Bolzano; art. 9, LR n. 31/2008, Lombardia); contributi per l'uso di sistemi di lotta biologica (art. 8 LR n. 9/1994, Sardegna¹⁹⁶) e per opere di miglioramento fondiario alle aziende agricole biologiche (art. 9 LR n. 9/1994, Sardegna; art. 17, LR n. 12/1993, Basilicata¹⁹⁷); contributi a favore di enti pubblici (università e istituti

¹⁹² "Norme per l'agricoltura biologica"

¹⁹³ "Disciplina dell'agricoltura biologica", modificata e aggiornata con la LR n. 7/2011 e, ancora, da ultimo, nel 2020 con la LR n. 25.

¹⁹⁴ "Disciplina degli interventi per lo sviluppo, la tutela, la qualificazione e la valorizzazione delle produzioni biologiche liguri" (come modificata, da ultima dalla LR n. 9/2020)

¹⁹⁵ LP n. 3/2003, come modificata dalla LP n. 10/2019, "Norme per l'agricoltura biologica".

¹⁹⁶ "Norme per la promozione e la valorizzazione dell'agricoltura biologica".

¹⁹⁷ "Produzione biologica ed integrata di prodotti agricoli".

medi superiori) per l'effettuazione di corsi di agricoltura biologici (art. 11 LR n. 9/1994, Sardegna); contributi ai Comuni nelle cui scuole materne ed elementari vengono somministrati prodotti freschi o trasformati "da agricoltura biologica" (art. 11, LR n. 38/2005, Molise); contributi per attività d'informazione e divulgazione sui metodi di produzione e trasformazione biologici, educazione alimentare e ricerche di mercato (art. 9, LR n. 31/2008, Lombardia).

Altre norme riguardano la previsione di campagne pubblicitarie e di sensibilizzazione sull'agricoltura biologica, nonché la realizzazione di esposizioni, mostre e fiere (art. 16, LR n. 12/1993, Basilicata); la previsione di mercati riservati agli operatori biologici (art. 7, LR n. 66/2009, Liguria¹⁹⁸; l'attività di programmazione attraverso l'elaborazione di piani regionali (art. 2, LR n. 9/1994, Sardegna).

Diverse Regioni hanno adottato norme specifiche sui "biodistretti", già disciplinati a livello statale dall'art. 13 del decreto legislativo n. 228/2001 come modificato dalla legge n. 205/2017: i cosiddetti "distretti del cibo" comprendono diverse tipologie di distretto, alcune previste fin dal 2001, come i distretti rurali e agroalimentari di qualità, altre più innovative come, appunto, i biodistretti o distretti biologici, definiti come i «territori per i quali agricoltori biologici, trasformatori, associazioni di consumatori o enti locali abbiano stipulato e sottoscritto protocolli per la diffusione del metodo biologico di coltivazione, per la sua divulgazione nonché per il sostegno e la valorizzazione della gestione sostenibile anche di attività diverse dall'agricoltura».

Si tratta di strumenti importanti, anche se ancora non molto diffusi sul territorio nazionale¹⁹⁹, che permettono di perseguire insieme diverse finalità, non solo legate allo sviluppo economico del territorio, favorendo i rapporti commerciali tra i soggetti della filiera e lo sviluppo delle produzioni biologiche e delle relative filiere collegate, ma anche finalità ambientali e di sviluppo sostenibile, riducendo sensibilmente l'impatto dell'agricoltura sull'ambiente e favorendo il riequilibrio dei cicli naturali e la conservazione delle risorse e in particolare il suolo e la sostanza organica, l'acqua, l'aria e gli ecosistemi.

Alcune Regioni hanno riservato a tali distretti alcune norme all'interno dei provvedimenti più generali sull'agricoltura o sull'agricoltura biologica, mentre altre vi hanno dedicato appositi provvedimenti. È esempio di questo secondo caso il Lazio che ha recentemente adottato una legge interamente dedicata alla disciplina e alla promozione dei biodistretti, la LR n. 11/2019, disciplinandone le modalità di individuazione e costituzione a cura del comitato promotore (art. 3);

¹⁹⁸ "Disciplina degli interventi per lo sviluppo, la tutela, la qualificazione e la valorizzazione delle produzioni biologiche liguri", come modificata, da ultima dalla LR n. 9/2020.

¹⁹⁹ Nel Registro nazionale dei Distretti del Cibo, aggiornato al giugno 2020, risultano solo 8 biodistretti.

l'elaborazione, approvazione e attuazione del “piano del distretto” (art. 4); la costituzione di un apposito fondo per la promozione dei biodistretti (art. 5) e ulteriori misure regionali di promozione. Il regolamento n. 3/2021 ha poi fissato i criteri e i parametri per l'individuazione dei soggetti aderenti (art. 2); le modalità per la proposta e l'individuazione dei distretto (art. 3); i compiti del soggetto gestore (art. 6); l'istituzione di un tavolo di consultazione (art. 7); il piano del biodistretto (art. 9) e il programma operativo annuale (art. 10). Il regolamento prevede, inoltre, che la Regione possa concedere contributi per la realizzazione degli interventi e dei progetti contenuti nei programmi annuali e delle attività di promozione (art. 11).

Anche la Toscana ha dedicato alla disciplina dei distretti biologici una specifica legge L.R. 30 luglio 2019, n. 51 (“Disciplina dei distretti biologici”), disciplinandone le attività (art. 3); le modalità di costituzione (art. 4) e il riconoscimento (art. 8); i compiti dell'Assemblea del distretto biologico (art. 5) e del soggetto referente del distretto biologico (art. 6); il progetto economico territoriale integrato come strumento con il quale definire le strategie territoriali integrate (art. 7) e istituendo un tavolo tecnico regionale per garantire il coordinamento e il monitoraggio delle attività dei distretti (art. 10). Il regolamento d'attuazione della legge, D.P.G.R. n. 21/R del 2020²⁰⁰, si è poi occupato delle modalità di presentazione dell'istanza per il riconoscimento del distretto e delle relative procedure (artt. 2-4); dei contenuti necessari del progetto economico territoriale (art. 5).

La Liguria ha inserito la disciplina dei distretti biologici nella LR n. 66/2009 “Disciplina degli interventi per lo sviluppo, la tutela, la qualificazione e la valorizzazione delle produzioni biologiche liguri” (come modificata, da ultima dalla LR n. 9/2020), sostenendone la costituzione (art. 8) e destinando ad essi aiuti per la costituzione, per il funzionamento, per studi e indagini territoriali, per attività di promozione territoriale o studi per il miglioramento e la semplificazione del sistema di certificazione²⁰¹. La Regione ha disciplinato anche i “comprensori biologici”, comparti produttivi aggregati ed omogenei, estesi su territori, anche non necessariamente contigui, nei quali imprese condotte con il metodo biologico ed altre imprese, anche non biologiche ma vocate alla tutela ed alla valorizzazione dei prodotti tipici di qualità, dell'agricoltura sostenibile e della salvaguardia dell'ambiente e della biodiversità

²⁰⁰ Regolamento di attuazione della *legge regionale 30 luglio 2019, n. 51* (Disciplina dei distretti biologici).

²⁰¹ Attualmente la Regione ha riconosciuto un solo distretto biologico, quello della Val di Vara, costituitosi formalmente nel 2014 e composto da una partnership di 7 comuni, 3 associazioni di categoria, 2 cooperative di produttori e AIAB, come capofila. Il territorio del distretto, che si estende per circa 366 km quadrati, è soprattutto coperto da boschi di latifoglie (74%), mentre la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) è per lo più costituita da pascoli e prati permanenti (18% della superficie territoriale), che servono gli allevamenti bovini da latte e da carne. Oltre il 55% della SAU è certificato biologico.

promuovono tra di loro accordi, senza vincolo di mutualità, per la pratica della migliore tradizione colturale e zootecnica del territorio anche al fine di evitare l'eventuale contaminazione accidentale da OGM²⁰².

Il Molise ha disciplinato, con la LR n. 10/2020, i distretti del cibo in generale e ha demandato ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione delle modalità e dei criteri per l'individuazione dei distretti nonché la possibilità di promuovere e valorizzare elementi di specificità dei singoli distretti del cibo, quali la connotazione di distretti biologici (art. 5). Così anche la Lombardia che ha inserito nel TU agricoltura (LR n. 31/2008) l'art. 7bis²⁰³ dedicato, appunto, ai distretti del cibo²⁰⁴ e prevedendo che ad essi possano essere concessi contributi per la realizzazione di programmi di attività in coerenza con la normativa comunitaria e nazionale, nonché, per i soli distretti del cibo di nuova istituzione, per sostenere la copertura dei costi di costituzione. Stesso discorso per il Piemonte che ha dedicato ai distretti del cibo l'art. 43 della LR n. 1/2019 ("Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale") per poi disciplinarne, con il D.P.G.R. n. 4/R del 2020²⁰⁵, le modalità di costituzione (art. 4), gli elementi costitutivi (art. 5), tra cui il Piano di distretto (art. 9); i requisiti e le condizioni per il riconoscimento (artt. 10-11).

La Regione Puglia ha aggiornato le linee guida per la promozione e il riconoscimento dei distretti produttivi con del.G.R. n. 380/2020; l'Umbria ha dettato disposizioni attuative regionali per il riconoscimento dei distretti del cibo con Del. G.R. n. 693/2020; il Veneto, con Delib. G.R. n. 1863/2019, ha approvato le disposizioni attuative per il riconoscimento dei distretti del cibo.

Rileviamo, infine, che un altro modo per promuovere indirettamente l'agricoltura biologica sul proprio territorio è quello di favorire, negli appalti pubblici relativi alla ristorazione collettiva, l'utilizzo di prodotti biologici. Una spinta in questa direzione era venuta dal legislatore nazionale già con la legge finanziaria del 2000²⁰⁶, la quale aveva stabilito che le istituzioni pubbliche, per garantire la promozione della produzione agricola biologica e di qualità, nel

²⁰² La Giunta regionale, con le DGR n. 1254/2010 e n. 173/2018 ha approvato le linee guida relative ai requisiti, le modalità e i criteri per l'individuazione, la costituzione, il riconoscimento ed il funzionamento dei distretti e dei comprensori biologici.

²⁰³ Articolo aggiunto dall'art. 5, comma 1, lett. a della LR n. 23/2018.

²⁰⁴ I cui criteri per il riconoscimento sono stati approvati con Deliberazione della Giunta Regionale n. 11/2892 del 2 marzo 2020 e le cui disposizioni attuative per il riconoscimento sono state approvate con la D. dirig. Reg. n. 15119 del 2 dicembre 2020.

²⁰⁵ Regolamento regionale recante: "Individuazione e disciplina dei distretti del cibo. Articolo 43 della legge regionale 22 gennaio 2019, n. 1 (Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale)".

²⁰⁶ Le prime iniziative relative all'adozione di sistemi di approvvigionamento di alimenti biologici per scuole e ospedali, a cui la legge nazionale si ispira, avvengono, in realtà, a livello municipale (per esempio, Cesena, Padova, Udine) e risalgono alla fine degli anni '80, cfr. MORGAN, SONNINO, *Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK*, in *International Journal of Consumer Studies*, 31, 2007, p. 21.

gestire le mense scolastiche ed ospedaliere, prevedessero nelle diete giornaliere «l'utilizzazione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nonché quelli a denominazione protetta», attraverso l'attribuzione, nelle procedure di appalto pubblico, di un «valore preminente all'elemento relativo alla qualità dei prodotti agricoli offerti» (art. 59, comma 4, legge n. 488/1999)²⁰⁷. Negli anni immediatamente successivi, diverse Regioni si sono mosse in questa direzione. Così, per esempio, l'Emilia-Romagna, con la LR n. 29/2002²⁰⁸, il cui art. 9 prevede che gli appalti pubblici relativi ai servizi di ristorazione collettiva siano aggiudicati «attribuendo valore preminente alla qualità e alla sicurezza dei prodotti alimentari e agroalimentari offerti» e, in particolare, che le condizioni contrattuali relative a tali appalti pubblici prevedano che i prodotti forniti per la preparazione dei pasti siano costituiti in misura complessivamente non inferiore al 70 % da «prodotti provenienti da coltivazioni biologiche, integrate», nonché da prodotti tipici e tradizionali, «dando priorità a prodotti provenienti da coltivazioni biologiche e a prodotti di cui si garantisca l'assenza di organismi geneticamente modificati». Anche il Friuli Venezia Giulia, con la LR n. 15/2000²⁰⁹, ha previsto la possibilità di erogare contributi agli enti gestori delle mense che utilizzino prevalentemente (60% del totale della spesa per l'acquisto delle derrate alimentari usate) nella preparazione dei pasti, oltre a prodotti tipici, tradizionali, DOP e IGP, anche quelli ottenuti da coltivazioni e trasformazioni biologiche. Così, ancora, la Basilicata, con LR n. 18/2002²¹⁰, che ha previsto agli artt. 10-11 contributi in favore degli enti gestori delle attività di ristorazione collettiva che utilizzino prevalentemente – in una percentuale non inferiore al 30% del totale - prodotti biologici, oltre che tipici e tradizionali e la Regione Marche, il cui art. 12 della LR n. 76/1997 sulla disciplina dell'agricoltura biologica (come modificata, da ultimo, dalla LR n. 25/2020) che promuove il consumo di prodotti biologici all'interno dei servizi di ristorazione collettiva, prevedendo che i prodotti forniti per la preparazione dei pasti siano costituiti in misura non inferiore al 40 per cento del peso totale complessivo da prodotti biologici, privilegiando i prodotti provenienti dal mercato locale, per i quali tutte le fasi di produzione, trasformazione e vendita sono realizzate entro un raggio di 70 km.

²⁰⁷ L'anno precedente, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali MIPAAF) e le Regioni avevano promosso il Programma di Comunicazione ed Educazione alimentare “*Cultura Che Nutre*”, finalizzato a diffondere nelle scuole l'educazione alimentare e i principi di una sana, corretta e consapevole alimentazione. In tale contesto, la conoscenza dei corretti metodi di produzione alimentare locale è considerata parte integrante dell'educazione del bambino.

²⁰⁸ “Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva”.

²⁰⁹ “Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare”.

²¹⁰ “Disposizioni per la precauzione in materia alimentare e per la coltivazione, l'allevamento, la sperimentazione e la commercializzazione di organismi modificati e di prodotti da essi derivati. Norme per la produzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche”.

3.2 L'agricoltura integrata

Come si è accennato, anche l'agricoltura integrata viene generalmente considerata un'agricoltura compatibile con l'ambiente naturale, perché realizzata privilegiando le pratiche ecologicamente sostenibili e riducendo l'uso di prodotti chimici di sintesi e gli effetti negativi sull'ambiente.

A livello nazionale, la legge n. 4/2011 “Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari”, all'art. 2, comma 4, ha definito la “produzione integrata” come quel «sistema di produzione agroalimentare che utilizza tutti i mezzi produttivi e di difesa delle produzioni agricole dalle avversità, volti a ridurre al minimo l'uso delle sostanze chimiche di sintesi e a razionalizzare la fertilizzazione, nel rispetto dei principi ecologici, economici e tossicologici» e ha istituito (comma 3) un «Sistema di qualità nazionale di produzione integrata» finalizzato ad assicurare che le attività agricole e zootecniche siano esercitate in conformità a determinate norme tecniche e verificate da organismi terzi indipendenti in base a uno specifico piano di controllo.

Ai sensi del successivo DM 8 maggio 2014²¹¹ le norme tecniche sono fissate dalle Regioni nei disciplinari di produzione in modo da essere più rispondenti alle peculiari condizioni pedo-climatiche dei vari territori, in conformità con le linee guida nazionali.

I prodotti ottenuti dalla produzione integrata possono essere contraddistinti da un marchio nazionale (“Marchio SQNPI”) accompagnato dalla dicitura “qualità sostenibile”. In virtù di un “regime di equivalenza” tra il sistema di certificazione nazionale e i sistemi regionali vigenti, i produttori che aderiscono ad essi hanno la facoltà di contraddistinguere le produzioni certificate, con il marchio nazionale in maniera esclusiva o di affiancarlo a quello regionale.

Tutte le Regioni hanno approvato i propri disciplinari di produzioni integrata, ma alcune di esse avevano già introdotto anche una specifica disciplina. Così, per esempio, la Campania, che, con la LR n. 9/2006, aveva definito l'agricoltura integrata un sistema agrario di produzione degli alimenti di origine vegetale ed animale che utilizza risorse e meccanismi di regolazione naturale per evitare apporti dannosi all'ambiente ed assicurare un'agricoltura vitale a lungo termine. Per l'ottenimento della produzione agricola integrata, i metodi agronomici, fisici, biologici e chimici sono giudiziosamente equilibrati, tenendo conto della protezione dell'ambiente, della creazione del reddito e delle esigenze sociali,

²¹¹ “Attuazione dell'articolo 2, comma 6, della legge 3 febbraio 2011, n. 4 recante «Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari», che disciplina il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI)”.

dando priorità ai metodi ecologicamente più sicuri e minimizzando l'uso di prodotti chimici di sintesi (art. 2). Le tecniche colturali e zootecniche sono regolate nei disciplinari di agricoltura integrata, distinti per coltura ed allevamento, predisposti ed aggiornati dagli organismi tecnici della Regione (art. 3).

La Regione ha istituito un elenco delle aziende agricole di agricoltura integrata (ERAI), articolato in due sezioni (produttori agricoli e preparatori, vale a dire imprese di trasformazione, lavorazione o commercializzazione dei prodotti d'agricoltura integrata). (art. 12, reg.reg.

La Regione Campania promuove e favorisce la produzione, la valorizzazione e la diffusione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti da agricoltura integrata sia promuovendone il consumo nelle attività di ristorazione collettiva, in particolare nelle mense scolastiche, negli ospedali e nei luoghi di cura (art. 12), sia mediante la concessione in uso del proprio marchio collettivo "Integrato è Qualità" (IQ) (art. 5), le cui caratteristiche e condizioni d'uso sono definite dal reg.reg. n. 7/2012.

Anche la Toscana con la LR n. 60/2019 ("Nuove disposizioni per la gestione del marchio di certificazione relativo alla produzione integrata. Modifiche alla *L.R. 25/1999*") ha innovato l'impianto normativo della disciplina del marchio d'agricoltura integrata risalente alla LR n. 25/1999. Fin dalla fine degli anni '90 infatti la Regione aveva puntato alla valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata nel rispetto di specifici disciplinari di produzione attribuendo agli stessi uno specifico segno distintivo, oggi marchio di certificazione. Tale segno può essere concesso alle imprese agricole che si impegnino a rispettare il disciplinare di produzione e alle imprese di trasformazione e/o commercializzazione che hanno sottoscritto, in relazione ai prodotti per cui il marchio di certificazione è richiesto, accordi di coltivazione o allevamento e vendita con aziende agricole singole o associate che si impegnano a rispettare i DPI (art. 3).

La Regione sostiene con attività di promozione i prodotti contraddistinti dal marchio regionale.

La Basilicata ha dedicato alla produzione integrata l'art. 7 della LR n. 12/1993 "Produzione biologica ed integrata di prodotti agricoli", definendola come quella che prevede la riduzione dell'impiego dei fitofarmaci, concimi minerali, sostanze sintetiche e ricorre ai vantaggi offerti dalle pratiche agronomiche, biologiche e meccaniche al fine di tutelare l'ambiente, la salute pubblica e di produrre alimenti di buona qualità.

Con delib. C.R. n. 264/1996 è stato approvato il regolamento per l'adozione e l'applicazione del marchio regionale per le produzioni integrate.

3.3 L'agricoltura di precisione

Negli ultimi anni alcune Regioni sono intervenute in favore dell'agricoltura di precisione, la strategia di gestione aziendale che utilizza «le tecnologie dell'informazione per acquisire dati che portino a decisioni finalizzate alla produzione agricola»²¹². Per agricoltura di precisione si intendono, infatti, «quell'insieme di tecnologie che permette di gestire la variabilità in campo, dando ad ogni pianta ciò di cui ha bisogno esattamente quando ne ha bisogno». Con l'utilizzo di tali tecnologie, che permettono di aumentare la produzione e la qualità della stessa, si riesce, infatti, ad effettuare una distribuzione mirata dei principali fattori di produzione (acqua, fertilizzanti, fitofarmaci), «solo dove serve e nella quantità corrispondente al reale fabbisogno della coltivazione in atto». Inoltre, l'impiego dei sensori consente anche un monitoraggio in tempo reale dello stato di salute delle colture, contribuendo a risparmiare l'uso di sostanze chimiche di sintesi necessarie per la difesa ed il controllo. L'agricoltura di precisione permette, dunque, di aumentare la sostenibilità attraverso l'innovazione.

Con il dm del 22 novembre 2017 sono state approvate le linee guida nazionali per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione che hanno l'obiettivo dichiarato di passare dall'attuale 1% al 10% di gestione "di precisione" della Sau entro il 2021. Il documento identifica due tecnologie fondamentali²¹³: la guida semi-automatica e il dosaggio variabile. La prima prevede l'installazione di sistemi di guida semi-automatica (tramite Gps) sui trattori in modo che in campo essi possano muoversi con precisione superiore a quella garantita da un operatore²¹⁴; la seconda, che viene considerata lo *step* successivo al primo, permette di fornire alle piante gli input di cui necessitano (acqua, fertilizzanti, prodotti fitosanitari) con precisione: non in maniera uniforme in tutto il campo,

²¹² Falzarano P. (2018), Agricoltura di Precisione, pubblicate le Linee guida nazionali, *Agriregionieuropa*, n. 53

²¹³ Le principali tecnologie, esaminate nelle Linee Guida, sono: Tecnologie di elettronica (di base o anche molto avanzate) preposte sia all'acquisizione del dato ([monitoraggio](#)), sia all'impiego dell'informazione all'interno del contesto produttivo (controllo operativo); sono, pertanto, tecnologie che generano e usano informazioni nella fase iniziale e finale del ciclo produttivo; Tecnologie di posizionamento con le quali le informazioni per il ciclo produttivo si integrano con ulteriori dati indispensabili quando entra in gioco una dimensione spaziale (o sito-specifica) del processo produttivo; Tecnologie informatiche *hardware* per la gestione fisica dei dati, ovvero la disponibilità di sistemi e supporti o canali fisici per la loro visualizzazione, conservazione, trasmissione (tramite reti e sistemi di telecomunicazioni di vario tipo) e fruibilità; Tecnologie informatiche *software* preposte all'elaborazione delle informazioni e all'interfacciamento delle funzionalità digitali dell'*hardware* ai fini della fruibilità per gli utenti finali.

²¹⁴ In questo modo si eliminano le sovrapposizioni e si ha dunque un risparmio di sementi, fertilizzanti, prodotti fitosanitari e così via. Si stima che nel migliore dei casi il grado di sovrapposizione sia intorno al 10%, nei peggiori al 25%.

quindi, ma tenendo conto delle reali necessità, differenti all'interno dello stesso appezzamento²¹⁵.

A seguito delle linee guida nazionali, tre Regioni hanno introdotto norme sull'agricoltura di precisione. La Campania con la LR n. 15/2018 (“Disposizioni per la promozione, diffusione e ricerche di tecniche per l'agricoltura di precisione ed uso sostenibile delle risorse in agricoltura”), l'ha definita come la «strategia di politica di sviluppo agricolo, forestale e zootecnico, che si avvale di moderne strumentazioni, basata sull'osservazione, la misura e la risposta dell'insieme di variabili quanti-qualitative inter ed intra-campo, che intervengono nell'ordinamento produttivo per definire, dopo l'analisi dei dati sito-specifici, un sistema di supporto decisionale per l'intera gestione aziendale con l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti nell'ottica di una sostenibilità avanzata di tipo climatico ed ambientale, economico, produttivo e sociale».

Nell'ambito di un disegno volto più in generale all'uso sostenibile delle risorse in agricoltura, e che si pone tra gli obiettivi quello di ridurre, nel periodo 2018-2020, i volumi di prodotti fitosanitari utilizzati in agricoltura in conformità agli indirizzi europei e di definire e avviare un piano di campionamento e monitoraggio sulla presenza della sostanza attiva glifosate e dei suoi prodotti di degradazione (nell'ambito delle attività svolte per il monitoraggio delle acque superficiali e di falda nelle aree maggiormente esposte a pressione agricola), la Regione si impegna a promuoverne le tecniche di precisione in ambito agricolo, forestale e zootecnico attraverso apposite misure attuative del Piano di Sviluppo Rurale (art. 3); istituisce l'Osservatorio Regionale Agricoltura di Precisione (art. 4); promuove attività di ricerca applicata e la realizzazione di progetti pilota per agricoltura e zootecnia in ambito agricolo di precisione (art.8).

Anche la Puglia ha deciso di valorizzare l'agricoltura di precisione con la LR n. 55/2018 “Disposizioni per il trasferimento tecnologico, la ricerca, la formazione e la qualificazione professionale in materia di agricoltura di precisione” dedicata alla promozione dell'innovazione tecnologica nei processi produttivi dell'agricoltura²¹⁶. Essa ha previsto l'elaborazione di un apposito Piano regionale, il Piano per il trasferimento tecnologico, la ricerca e la qualificazione professionale in materia di agricoltura di precisione (art. 3), poi approvato con la DGR n. 2268 del 9 dicembre 2019. Si tratta di un atto di indirizzo, realizzato in collaborazione con le Università regionali, con il quale viene stabilito: il

²¹⁵ A questo scopo si utilizzano mappe create ad hoc con l'ausilio di strumenti come satelliti, droni, sensori di prossimità

²¹⁶ L'agricoltura di precisione è definita dall'art. 2 come “una gestione aziendale agricola, forestale e zootecnica, basata sull'osservazione, la misura e la risposta dell'insieme di variabili quanti-qualitative inter e intra-campo che intervengono nell'ordinamento produttivo. Ciò al fine di definire, dopo analisi dei dati sito-specifici, un sistema di supporto decisionale per l'intera gestione aziendale, con l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti nell'ottica di una sostenibilità avanzata di tipo climatico e ambientale, economico, produttivo e sociale”.

sostegno all'innovazione tecnologica; i criteri di adozione, tra cui il livello di adattabilità ad aziende agricole di tutti i tipi e di tutte le dimensioni; l'uso efficiente in ambito agro-zootecnico e forestale delle risorse naturali (biodiversità, acqua, suolo, energia); il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del fattore lavoro da parte degli imprenditori, nonché il miglioramento della qualità delle condizioni di impiego in agricoltura; la promozione di metodi di produzione agricola conservativa a basso apporto di mezzi tecnici e di metodi di gestione degli allevamenti zootecnici a basso livello di emissioni clima alteranti e impiego di farmaci; l'individuazione di linee prioritarie di ricerca, di azioni per il trasferimento tecnologico e la formazione professionale nell'ambito dell'Agricoltura di precisione; lo sviluppo di un sistema informatico integrato per il trasferimento tecnologico, l'analisi e il monitoraggio delle produzioni agricole, attraverso strumenti di sensoristica, diagnostica, meccanica di precisione biotecnologia e bioinformatica.

La Regione, inoltre, al fine di promuovere una più attiva partecipazione degli imprenditori agricoli e forestali nelle varie fasi del sistema della conoscenza e dell'innovazione agricola, promuove la realizzazione di un Progetto pilota in materia di ricerca e sviluppo nel campo dell'innovazione tecnica e tecnologica, (art. 4) e favorisce l'attività di formazione per l'introduzione di strumenti e tecniche di agricoltura di precisione per il miglioramento economico e ambientale in ambito agricolo nell'ambito del Programma di sviluppo rurale, (art. 5).

La Basilicata ha inserito il tema dell'agricoltura di precisione all'interno di un provvedimento di più ampio respiro, la LR n. 32/2018, dal titolo "Decarbonizzazione e politiche regionali sui cambiamenti climatici (Basilicata Carbon Free)" e che ha come obiettivi principali la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o climalteranti (mitigazione) quello della riduzione della vulnerabilità territoriale e dei rischi legati ai cambiamenti climatici (adattamento). Per raggiungere tali obiettivi, la Regione ha stabilito che le linee strategiche della programmazione regionale debbano svilupparsi sulla base di alcuni driver, tra cui, appunto «la promozione di politiche che stimolano la ricerca, l'utilizzo e lo sviluppo tecnologico legate all'agricoltura di precisione in grado di ridurre le emissioni di anidride carbonica, l'uso dei fitofarmaci oltre a favorire un migliore e più efficace uso delle risorse naturali a partire da quella idrica»²¹⁷.

²¹⁷ Gli altri sono: catena del valore delle materie prime e promuovere politiche settoriali di sviluppo dell'economia circolare, attraverso il mantenimento per un tempo ottimale nella dell'energia; rafforzare le strategie di promozione dell'efficienza energetica, le reti intelligenti e le fonti rinnovabili a minor consumo di territorio e di impatto paesaggistico; incentivare il retrofit del parco edifici pubblico e privato attraverso obiettivi concreti e misurabili di riduzione del fabbisogno energetico per unità di superficie; favorire la promozione e l'incentivazione di forme e tecnologie di mobilità sostenibile, in particolare trasporti pubblici a bassa emissione,

4. Il turismo sostenibile

Sebbene privo di chiara e univoca definizione sul piano normativo, quello del *turismo sostenibile* è un concetto mutuato dalla più ampia categoria dello sviluppo sostenibile, generalmente inteso come quel «complesso di attività di viaggio e di ricreazione che, mentre soddisfa i bisogni delle generazioni presenti, garantisce anche alle generazioni future lo stesso soddisfacimento poiché conserva le risorse e la qualità ambientale nel mentre le fruisce».

L'obiettivo tendenziale verso il quale muovono le politiche di turismo sostenibile è dunque il difficile contemperamento tra le esigenze di un'attività economica competitiva, come quella delle imprese turistiche, con la tutela dell'ambiente e la cura del benessere delle comunità locali. In altre parole, il turismo sostenibile è un settore che si scompone di una congerie diversificata di interventi, accomunati dal tentativo di garantire l'integrità ambientale, assicurare la trasferibilità alle generazioni future della "attrattività" del territorio e salvaguardare l'equilibrio sociale delle popolazioni residenti.

In altri termini, ciò che vale a connotare le politiche di turismo sostenibile è l'idea che il turismo non debba pregiudicare gli interessi economici e sociali della popolazione residente, l'ambiente e, soprattutto, le risorse naturali di cui le comunità dispongono, costituendo esse la principale attrattiva per i turisti.

Negli anni, il sostegno allo sviluppo del turismo sostenibile è risultato trasversale ai diversi livelli di governo, acquisendo notevole spazio nella produzione normativa regionale, specie osservando come, all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V, la materia del turismo sia stata implicitamente ricondotta nella sfera di potestà residuale *ex art. 117*, quarto comma, Cost.

Più nel dettaglio, con riferimento alla materia del turismo, è dato riscontrare come molte Regioni, sia ordinarie sia speciali, abbiano legiferato allo scopo di

autoveicoli a emissioni zero o zero-nearly, sistemi di car sharing e car pooling; favorire politiche di risparmio della risorsa idrica e di efficientamento della sua produzione; ridurre le emissioni provenienti dai settori delle risorse naturali e dei rifiuti; favorire e stimolare la crescita dei settori produttivi a bassa intensità energetica e le tecnologie low carbon; valorizzare economicamente le risorse forestali nel mercato dei crediti di carbonio e nei servizi ecosistemici; sostenere e favorire studi e ricerche per l'elaborazione di strategie regionali di mitigazione e adattamento; adottare azioni di sensibilizzazione dei cittadini sul tema del cambiamento climatico e della decarbonizzazione degli stili di vita e dei comportamenti individuali; coinvolgere attivamente gli enti locali nel percorso verso la sostenibilità energetica ed ambientale attraverso la valorizzazione del "Patto dei Sindaci" e dei Piani d'azione per l'energia sostenibile (PAES).

orientare l'offerta turistico-ricettiva in chiave di turismo sostenibile, per valorizzare e migliorare la qualità dell'ambiente²¹⁸.

Tra queste si colloca senz'altro la Regione Abruzzo che, con l. reg. n. 3 del 2020, all'art. 41 ha inteso "promuovere e valorizzare l'Abruzzo come Regione del Benessere"; a tal fine, la Regione sostiene un progetto di "educazione al Benessere" che, tra i suoi obiettivi, ricomprende anche la conoscenza e il rispetto della natura nonché la valorizzazione delle attività umane sostenibili.

Altrettanto rilievo assumono quelle iniziative regionali che, anche allo scopo di sviluppare il turismo sostenibile, disciplinano e promuovono il recupero, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale. Per il vero, sebbene diverse siano le Regioni che, nel tempo, hanno introdotto specifiche previsioni in tema di reti escursionistiche, il legame intercorrente tra queste e la promozione del turismo sostenibile emerge più chiaramente nelle disposizioni approvate dalla Regione Piemonte, che è intervenuta con l. reg. n. 12 del 2010²¹⁹ e, più di recente, in quelle della Regione Campania, che ha legiferato con l. reg. n. 2 del 2017²²⁰.

Si registrano inoltre alcuni interventi mediante i quali le Regioni, e in particolare la Sicilia²²¹ e il Molise²²², al fine di promuovere e qualificare lo

²¹⁸ *Ex plurimis*, Abruzzo, l. reg. n. 3 del 2020, "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)"; Piemonte, l. reg. n. 14 del 2019, "Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna"; Liguria, l. reg. n. 3 del 2019, "Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)"; Sardegna, l. reg. n. 20 del 2019, n. 48 del 2018 e n. 8 del 2016; Campania, l. reg. n. 2 del 2017, "Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore"; Friuli Venezia Giulia, l. reg. n. 21 del 2016, "Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore"; Toscana, l. reg. n. 86 del 2016, "Testo unico del sistema turistico regionale"; Lombardia, l. reg. n. 27 del 2015, "Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo"; Veneto, l. reg. n. 11 del 2013, "Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto"; Puglia, l. reg. n. 27 del 2013, "Disciplina dell'attività ricettiva di Bed and Breakfast (B&B)"; Piemonte, l. reg. n. 12 del 2010, "Recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico del Piemonte"; Emilia Romagna, l. reg. n. 2 del 2010, "partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione Bits (Bureau International du Tourisme Social) ed alla associazione Necstour (Network of European Regions for a Sustainable and Competitive Tourism).

²¹⁹ Così testualmente dispone l'art. 1 della l. reg. n. 12 del 2010: "La Regione Piemonte, nell'ambito degli indirizzi definiti dalla legislazione comunitaria e nazionale, in attuazione degli articoli 4, 5, 6, 7, 8 dello [Statuto](#) disciplina e promuove il recupero, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale, anche al fine di sviluppare il turismo sostenibile".

²²⁰ Con sentenza n. 121 del 2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme contenute nella l. reg. n. 2 del 2017, sul presupposto che le disposizioni regionali si siano poste in contrasto con la legge quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394), con ciò violando la competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

²²¹ Regione Sicilia, l. reg. n. 11 del 2013, "Norme per il riconoscimento dell'albergo diffuso in Sicilia".

²²² Regione Molise, l. reg. n. 7 del 2014, "Istituzione e disciplina dell'attività ricettiva dell'albergo diffuso".

sviluppo del turismo sostenibile in tutte le sue forme, hanno istituito la formula dell'albergo diffuso con l'obiettivo, tra gli altri, di: a) destagionalizzare e arricchire l'offerta turistica; b) recuperare il patrimonio edilizio dei centri storici e dei borghi, nonché ridurre il consumo del territorio; c) incentivare l'economia dei centri storici e dei borghi; d) dare un nuovo slancio produttivo alle antiche maestranze; e) evitare lo spopolamento dei piccoli comuni lontani dai circuiti turistici tradizionali, nonché offrire nuove opportunità occupazionali.

Neppure sono mancati provvedimenti con cui le Regioni hanno inteso promuovere politiche di turismo sostenibile e, nella specie, di turismo rurale²²³, al precipuo scopo di valorizzare le potenzialità produttive, ricreative e culturali dell'ambiente rurale e montano: è in quest'ottica che si colloca, ad esempio, l'attuazione di progetti per la conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio rurale di particolare valore storico paesaggistico e architettonico, nonché per il restauro dei centri storici e dei nuclei abitativi rurali, valorizzando tipologie edilizie tradizionali.

In tal senso, è dato riscontrare come il riferimento alle iniziative di promozione del turismo rurale fosse già presente in alcune leggi regionali specificamente destinate in favore dei territori montani: tra queste, sono ricomprese le leggi delle Regioni Abruzzo (l. reg. n. 95 del 2000), Basilicata (l. reg. n. 23 del 1997), Calabria (l. reg. n. 4 del 1999), Campania (l. reg. n. 17 del 1998) e Lazio (l. reg. n. 9 del 1999).

Più di recente, il quadro legislativo a sostegno dei territori montani è stato interamente modificato dalla Regione del Piemonte, che ha inteso abrogare la previgente "Legge sulla montagna" (l. reg. n. 3 del 2014) attraverso l'approvazione della l. reg. n. 14 del 2019, recante "Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna"; nella specie, all'art. 22, la legge prevede che le unioni montane, nel rispetto degli indirizzi della Regione, promuovono lo sviluppo sia del turismo rurale sia del turismo sostenibile e la fruizione estiva e invernale del territorio montano. A tale scopo, si dispone che le unioni montane incentivino la realizzazione di progetti e iniziative tesi a favorire la fruizione turistica a ridotto impatto ambientale del territorio, la riqualificazione dei borghi alpini per migliorarne l'attrattività turistica, la pluriattività delle aziende agricole orientata a fornire servizi di accoglienza e di informazione in campo turistico, a mantenere la funzionalità delle infrastrutture

²²³ Ai sensi di quanto disposto dalla legge della Regione Abruzzo n. 95 del 2000, "Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane", per "turismo rurale montano si intendono le attività di ricezione ed ospitalità, di ristorazione, somministrazione di pasti e bevande, commercializzazione diretta di prodotti agro-alimentari propri, di artigianato artistico e tradizionale, attività sportive, del tempo libero e di servizio; nonché le attività agrituristiche, finalizzate alla fruizione dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio rurale montano" (art. 22).

escursionistiche per la fruizione estiva ed invernale, a valorizzare attraverso la fruizione turistica le produzioni agricole tipiche del territorio rurale.

Oltre alla Regione Piemonte, anche la Toscana, con l. reg. n. 34 del 2019 ha introdotto una serie di previsioni specificamente destinate all'attuazione di politiche per la montagna e di interventi per la valorizzazione dei territori montani. In quest'ottica, "il sostegno alle politiche ed attività finalizzate a garantire la destagionalizzazione turistica, con particolare riferimento al turismo sostenibile, ambientale e responsabile", diviene uno strumento per promuovere "la competitività del sistema montano, la tutela dell'ecosistema montano e la promozione della qualità della vita e dei servizi in montagna, con particolare riguardo a quei territori montani che si trovano in situazione di maggior svantaggio"²²⁴.

Rifugio Torino

Una delle esperienze più significative di applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile al settore del turismo è quella del *Rifugio alpino "Torino"* che, negli ultimi anni, ha subito un processo di riqualificazione *efficiente* attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie legate alla sostenibilità ambientale.

Il progetto di ristrutturazione dell'edificio costituisce un modello su scala internazionale di gestione delle risorse e di buone pratiche in alta montagna, con l'obiettivo di incentivare l'uso di energia rinnovabile, ridurre le emissioni inquinanti e migliorare l'efficienza energetica. A tale scopo, la struttura è stata rivestita di pannelli fotovoltaici ed è stata fornita di un sistema di recupero dell'acqua piovana e di produzione dello scioglimento della neve così come di un sistema di riciclo e di purificazione delle acque reflue.

5. L'edilizia sostenibile

Al pari di quanto già annotato per il turismo sostenibile, manca una definizione generalmente valida di *edilizia sostenibile* sebbene questa sia tradizionalmente intesa, nell'elaborazione risalente agli studi sulla bioedilizia degli anni Settanta, quale insieme di pratiche adottate per la progettazione, la realizzazione e la gestione di strutture abitative e non, attraverso l'utilizzo di materiali, fonti di energia e tecniche che consentano di ridurre l'impatto ambientale. Gli interventi di cui si tratta appaiono tutti ispirati dalla comune volontà di promuovere e incentivare la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico, sia nelle trasformazioni territoriali e urbane, sia nella realizzazione delle opere edilizie, pubbliche e private, con l'obiettivo di implementare le politiche di sviluppo sostenibile e, per esse, la promozione del benessere delle generazioni presenti e future.

²²⁴ Toscana, l. reg. n. 34 del 2019, "Politiche per la montagna e interventi per la valorizzazione dei territori montani. Modifiche alla l.r. 68/2011", art. 85.

Molte sono le Regioni che, negli anni, hanno elaborato un quadro normativo di riferimento per il settore dell'edilizia sostenibile, innescando un processo osmotico che ha fatto emergere una coincidenza, finanche testuale, tra i vari interventi legislativi; precorritrici di ogni iniziativa sono state il Molise e il Friuli-Venezia Giulia.

Più nel dettaglio, la Regione Molise, con l. reg. n. 23 del 2005²²⁵, ha dettato norme per la “Promozione dell'ecoqualità nell'edilizia pubblica e privata”, intendendo, per sviluppo sostenibile nell'edilizia, la diffusione di una metodologia progettuale che recepisca alla base della ideazione e della realizzazione dell'opera la salvaguardia dell'ambiente ed il miglioramento della qualità della vita dell'uomo (art. 1, comma 2).

Ad un principio di sviluppo sostenibile in materia urbanistica ed edilizia è pure ispirata la l. reg. n. 23 del 2005, con cui il Friuli-Venezia Giulia ha individuato una serie di interventi (e, tra questi, il risparmio energetico, l'utilizzo di tecnologie sostenibili, l'impegno di materiali riciclabili) di architettura ed edilizia ecologica per la costruzione e/o ristrutturazione di edifici pubblici e privati.

Di lì a qualche anno, anche le Regioni del Lazio, delle Marche e della Puglia hanno approvato leggi per l'edilizia sostenibile; in particolare, con l. reg. n. 6 del 2008, il Lazio ha inteso promuovere e incentivare “la sostenibilità energetico-ambientale nella progettazione e realizzazione di opere edilizie pubbliche e private, individuando e promuovendo l'adozione e la diffusione di principi, modalità e tecniche proprie dell'architettura sostenibile e della bioedilizia, ivi compresi quelli tesi al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici” (art. 1, comma 1). A tal fine, la legge dispone che l'attuazione degli interventi di edilizia sostenibile debba ricomprendere, tra gli altri, gli interventi necessari per la salvaguardia delle risorse idriche, il ricorso a fonti energetiche rinnovabili, il recupero delle tradizioni costruttive biosostenibili e l'utilizzo di materiali da costruzione ecocompatibili.

“La sostenibilità energetico-ambientale nella realizzazione delle opere edilizie pubbliche e private” è stata pure incentivata dalla Regione Marche che, con l. reg. n. 14 del 2008, ha disposto che gli strumenti urbanistici devono contenere le indicazioni necessarie a perseguire e promuovere criteri di sostenibilità delle trasformazioni territoriali e urbane atti a garantire: l'ordinato sviluppo del territorio, del tessuto urbano e del sistema produttivo; la sicurezza, l'integrità fisica e l'identità storico-culturale del territorio stesso; il miglioramento della qualità ambientale, architettonica e della salubrità degli insediamenti; la riduzione della pressione degli insediamenti sui sistemi naturalistico-ambientali; la riduzione del consumo di nuovo territorio.

²²⁵ Successivamente abrogata con l. reg. n. 26 del 2015, recante “Disposizioni in materia di programmazione e contabilità e altre disposizioni finanziarie urgenti”.

Sempre nel 2008, la Regione Puglia ha approvato due distinte leggi in materia di edilizia sostenibile: con la prima, la n. 13 del 2008, la Regione ha introdotto “Norme per l’abitare sostenibile” allo scopo di promuovere e incentivare la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico attraverso la realizzazione di interventi che, al pari di quelli già esaminati, minimizzino i consumi dell’energia, garantiscano il benessere degli occupanti ma anche delle generazioni future, favoriscano il mantenimento dei caratteri storici e tipologici legati alla tradizione degli edifici e utilizzino materiali ecocompatibili. Con la seconda, invece, la n. 21 del 2008, la Puglia ha dettato un complesso di disposizioni specificamente destinate al tema della *rigenerazione urbana* di “contesti urbani periferici e marginali interessati da carenza di attrezzature e servizi, degrado degli edifici e degli spazi aperti e processi di esclusione sociale, ivi compresi i contesti urbani storici interessati da degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale; i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione; le aree dismesse, parzialmente utilizzate e degradate” (art. 1, comma 1).

L’obiettivo della rigenerazione urbana, dunque, vuole essere quello di promuovere una riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani, afflitte da condizioni di disagio o degrado sociali ed economici, mediante la realizzazione di programmi che includano, fra gli altri: la previsione di infrastrutture ecologiche, percorsi per la mobilità ciclistica e aree pedonali, l’uso di fonti energetiche rinnovabili e l’adozione di criteri di sostenibilità ambientale; il risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici; il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi; il contrasto dell’esclusione sociale degli abitanti.

Disposizioni incentrate sulla previsione di interventi volti a favorire il miglioramento della qualità degli edifici, l’efficienza energetica, la sostenibilità ambientale e l’utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili sono state pure dettate dalla Regione Valle d’Aosta, con l. reg. n. 24 del 2009, e dalla Calabria, con l. reg. n. 41 del 2011.

Più di recente, il settore dell’edilizia sostenibile è risultato oggetto di specifica regolamentazione nelle leggi approvate da alcune Regioni, molte delle quali indirizzate alla sperimentazione di progetti di rigenerazione urbana, appunto intesa quale settore ricomprensivo tutti quegli aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi che risultino apprezzabili per promuovere o rilanciare territori soggetti a fenomeni di degrado: è il caso del Lazio (l. reg. n. 7 del 2017), della Liguria (l. reg. n. 23 del 2018), della Lombardia (l. reg. n. 18 del 2019), del Piemonte (l. reg. n. 16 del 2018) e del Veneto (l. reg. n. 14 del 2019).

Peraltro, l’obiettivo della rigenerazione urbana ha ricevuto nuovo e diverso slancio con l’implementazione, a livello regionale, delle attività di *edilizia*

residenziale sociale (ERS) o *social housing* che, anche per il tramite di una sinergica compartecipazione tra poteri pubblici e soggetti privati, promuovono il soddisfacimento del bisogno abitativo attraverso lo sviluppo di politiche innovative, ispirate alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale.

Altre Regioni, invece, non hanno introdotto alcuna disciplina specificamente orientata alla materia dell'edilizia sostenibile ma molteplici sono i riferimenti che a questa si collegano nelle leggi di settore in tema di governo del territorio o in quelle di stabilità finanziaria, con la previsione di incentivi a sostegno della sostenibilità energetico - ambientale degli interventi edilizi e urbanistici.

Ampio spazio alla promozione del riuso e della rigenerazione urbana nonché al contenimento dell'uso del suolo è stato ad esempio dedicato dall'Emilia Romagna nella legge n. 24 del 2017 che, nel dettare la disciplina generale sulla tutela e sull'uso del territorio, ha incluso l'edilizia sostenibile tra gli obiettivi cui si ispira l'intero articolato.

Analoga è l'esperienza della Regione Toscana la quale ha destinato un intero capo alle norme per l'edilizia sostenibile nella l. reg. n. 65 del 2014, di disciplina delle "Norme per il governo del territorio": medesima è l'ispirazione della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, recante il "Testo unico Governo del territorio e materie correlate", che individua nello sviluppo sostenibile i principi guida degli interventi di tutela, valorizzazione e uso del territorio.

Ulteriori riferimenti all'utilizzo di tecniche di architettura ed edilizia sostenibile si collegano, inoltre, nelle leggi delle Province autonome di Trento (l. prov. n. 15 del 2015) e di Bolzano (l. prov. n. 9 del 2018).

Alla promozione della qualità dell'architettura è invece finalizzata la legge della Regione Campania n. 19 del 2019, ove testualmente si afferma che "La qualità della concezione architettonica, l'inserimento di nuovi interventi edilizi e infrastrutturali secondo criteri di salvaguardia, innovazione e valorizzazione sostenibile del paesaggio naturale e di quello storico urbano costituiscono un valore identitario e un patrimonio regionale e come tale rappresentano un diritto non comprimibile di tutti i cittadini" (art. 1, comma 2). A tal fine, la Regione si impegna a favorire il rafforzamento e la diffusione in campo architettonico e urbanistico dei principi dello sviluppo sostenibile, attraverso l'adozione di tecniche, strumenti e materiali che contribuiscano a preservare e migliorare l'ecosistema e gli ambienti di vita dell'uomo.

Di contro, ogni più puntuale riferimento alla materia dell'edilizia sostenibile sembra mancare, almeno nelle leggi di più recente approvazione, nelle Regioni di Abruzzo, Basilicata e Sicilia.

Fiorita Passive House

La *Fiorita Passive House* di Cesena costituisce il primo esempio di multiresidenza italiana certificata al [Passive House Institute](#) di Damstraat, punto di riferimento internazionale per gli standard delle case passive. Tecnicamente, si definiscono *case passive* quegli edifici progettati e realizzati con criteri che consentano di limitare al massimo, fino ad eliminarlo, il fabbisogno energetico per ottenere il riscaldamento e il raffrescamento necessari. Più nel dettaglio, le case passive, per la cui progettazione vengono privilegiati materiali e compatibili, prevedono l'utilizzo di sistemi e tecniche che riducano al minimo la dispersione termica, oltre che la sperimentazione di soluzioni che ottimizzino l'irraggiamento solare, limitandolo nei mesi estivi e sfruttandolo al massimo in quelli invernali.

6. I servizi di mobilità

Nella definizione accolta dalla Strategia europea in materia di sviluppo sostenibile, approvata nel 2006 dal Consiglio Europeo, la mobilità sostenibile ha l'obiettivo di garantire che i sistemi di trasporto corrispondano ai bisogni economici, sociali e ambientali della società²²⁶.

In particolare, quello dei *servizi di mobilità sostenibile* è un settore che si pone al crocevia del diritto interno e di quello sovranazionale e internazionale, trattandosi di una materia su cui tanto lo Stato, quanto l'Unione europea e gli organismi internazionali hanno fatto convergere i loro sforzi nel tentativo di assicurare uno sviluppo sostenibile alle politiche intraprese su vari e distinti livelli; più nel dettaglio, particolare rilievo assume la *Strategia di sviluppo sostenibile* avviata dall'Unione europea, con l'obiettivo di garantire una migliore qualità della vita, in un ambiente più pulito, più sicuro e più sano²²⁷. A tal fine, la Commissione europea, già in una comunicazione del 2001, riteneva fosse necessario "che la crescita economica sostenga il progresso sociale e rispetti l'ambiente, che la politica sociale sia alla base delle prestazioni economiche e che la politica ambientale sia efficace sotto il profilo dei costi".

Tra le principali minacce per lo sviluppo sostenibile il documento includeva, oltre al riscaldamento globale, alle emergenze sanitarie, alla povertà, all'invecchiamento della popolazione e alla perdita della biodiversità, anche la *congestione dei trasporti*, il cui fenomeno è destinato a riguardare soprattutto le aree urbane, già profondamente segnate da altri problemi quali il degrado dei centri cittadini, l'espansione delle periferie e la concentrazione acuta di sacche di povertà ed esclusione sociale.

²²⁶ Consiglio dell'Unione europea, *Risame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile (SSS dell'UE) - Nuova strategia*, Bruxelles, 9 maggio 2006 (10.06) (OR. EN) 10117/06.

²²⁷ Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile* (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), Bruxelles, 15.5.2001 COM(2001)264.

Pertanto, allo scopo di migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio, la Commissione individuava una serie di obiettivi: dissociare in maniera significativa l'aumento dei trasporti dalla crescita del prodotto interno lordo per ridurre la congestione e altri effetti secondari negativi connessi ai trasporti; introdurre un cambiamento nell'uso dei mezzi di trasporto, passando dai trasporti su strada a quelli su rotaia, su vie navigabili e ai trasporti pubblici di passeggeri; promuovere uno sviluppo regionale più equilibrato riducendo le disparità di attività economica e mantenendo la sostenibilità delle comunità rurali e urbane.

Negli anni, l'attuazione di una Strategia per lo sviluppo sostenibile è divenuta uno dei pilastri (*core*) delle politiche condotte dall'Unione europea²²⁸ e, più in generale, delle azioni intraprese a livello mondiale; da ultimo, si ricordi l'approvazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritto nel settembre 2015 dai Paesi membri dell'ONU, che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (OSS). In particolare, all'obiettivo 11, volto a “rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”, si pone espresso riferimento alla necessità di “garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani”²²⁹.

La posizione dell'Unione europea²³⁰ in relazione ai temi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è stata illustrata nella comunicazione presentata dalla Commissione europea nel 2016 “Le prossime tappe per un futuro europeo sostenibile”, nella quale, con specifico riferimento al settore della mobilità, si

²²⁸ A tal proposito, appare utile ricordare che lo sviluppo sostenibile, con il Trattato di Amsterdam, è stato incluso tra gli obiettivi generali delle politiche dell'Unione europea. Si segnala, inoltre, che, negli anni, l'impegno alla promozione di politiche di sviluppo sostenibile con precipuo riferimento al settore dei trasporti è stato pedissequamente riproposto e rinnovato dalle Istituzioni europee: decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente; comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2007 intitolata «Una politica energetica per l'Europa»; comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006 intitolata «Piano d'azione per l'efficienza energetica: Concretizzare le potenzialità»; riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione, intitolato «Mantenere l'Europa in movimento — Una mobilità sostenibile per il nostro continente», del 22 giugno 2006; comunicazione del 7 febbraio 2007, intitolata «Risultati del riesame della strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri»; Libro verde sui trasporti urbani della Commissione del 25 settembre 2007 intitolato «Verso una nuova cultura della mobilità urbana»;

²²⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, Distr.: Generale 21 ottobre 2015, A/RES/70/1.

²³⁰ Per un'analisi delle iniziative assunte dall'Unione europea all'indomani dell'approvazione dell'Agenda 2030 si rimanda al Dossier predisposto dalla Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Recenti iniziative dell'Unione europea sull'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, n. 6, Documentazione per le Commissioni Attività dell'Unione europea, 18 febbraio 2019.

rinnova l'impegno alla realizzazione di un sistema di trasporti competitivo, efficiente sul piano delle risorse e "pulito", quindi a ridotto impatto ambientale²³¹.

Pure in direzione del trasporto sostenibile si muove il pacchetto "Clima ed energia"²³², nell'ambito del quale l'Unione europea si è impegnata a coprire, entro il 2020, il 10% del suo consumo di carburante per il trasporto mediante fonti energetiche rinnovabili (compresi i biocombustibili, l'energia elettrica rinnovabile e l'idrogeno). Uno degli sviluppi più salienti della politica UE in materia è il pacchetto "Trasporto verde", che riguarda, tra le altre, le misure volte a rendere i trasporti più ecologici. Vanno segnalati, inoltre, l'adozione di una direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada²³³, un piano d'azione per la diffusione di sistemi di trasporto intelligenti²³⁴ e il varo di nuove azioni scaturite dal Libro verde sulla mobilità urbana.

Il quadro normativo e strategico sommariamente descritto permette dunque di evidenziare come quello della mobilità sostenibile costituisca uno dei temi più dibattuti nell'ambito delle politiche europee e internazionali e come, altrettanto rilievo, abbia assunto nella determinazione delle politiche ambientali nazionali e regionali.

A tal riguardo, preme sottolineare come ciascuna Regione abbia predisposto una serie di interventi finalizzati all'attuazione di un programma di mobilità sostenibile, prevalentemente incentrate sulla promozione dell'utilizzo di veicoli a ridotto impatto ambientale e sullo sviluppo della mobilità ciclistica.

Quanto al primo dei settori menzionati, è dato riscontrare come alcune Regioni²³⁵ abbiano incentivato la diffusione della mobilità elettrica, la

²³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, Strasburgo, 22.11.2016 COM(2016) 739 final.

²³² Consultabile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/clima/>

²³³ Direttiva 2009/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

²³⁴ COM(2008) 886 del 16.12.2008. L'espressione "Sistemi di trasporto intelligenti" (ITS) si riferisce all'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) ai trasporti. Esempi di applicazione dei sistemi di trasporto intelligenti nel trasporto stradale sono, tra l'altro, i sistemi di controllo e gestione del traffico urbano ed autostradale, la riscossione elettronica dei pedaggi e i navigatori stradali.

²³⁵ Tra queste, e senza pretesa di esaustività, Abruzzo, l. reg. n. 1 del 2019, "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019 - 2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)"; Basilicata, l. reg. n. 5 del 2015, "Legge di stabilità regionale 2015"; Campania, l. reg. n. 1 del 2013, "Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania"; Friuli-Venezia Giulia, l. reg. n. 14 del 2010, "Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo"; Lombardia, l. reg. n. 6 del 2010, "Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere".

realizzazione di stazioni elettriche di servizio e, più in generale, l'installazione e l'esercizio dell'attività di distribuzione dei carburanti anche al fine di garantire lo sviluppo dell'offerta di prodotti a limitato impatto ambientale.

Altrettanto diffuso è risultato l'impegno alla promozione della mobilità "nuova" e, più nel dettaglio, della ciclabilità urbana ed extraurbana; buona parte delle Regioni, quindi, persegue l'obiettivo di incrementare l'utilizzo della bicicletta, anche alimentata da energie rinnovabili, quale mezzo di trasporto "verde", volto ad incentivare gli spostamenti a basso impatto ambientale e a ridurre nel contempo il tasso di motorizzazione con particolare riferimento ai veicoli a combustione: è il caso, tra le altre, delle Regioni Abruzzo²³⁶, Emilia-Romagna²³⁷, Friuli-Venezia Giulia²³⁸, Lazio²³⁹, Puglia²⁴⁰ e Valle d'Aosta²⁴¹.

Neppure trascurabili appaiono le iniziative intraprese da alcune Regioni che hanno configurato il *car sharing*, il *car pooling* e le altre forme di *sharing mobility*²⁴² quali ulteriori strumenti del sistema di mobilità sostenibile, ivi compreso il *bike sharing*. Da ultimo, la diffusione del sistema di *sharing mobility* è stata oggetto di apposita previsione in alcune leggi delle Regioni Valle d'Aosta (l. reg. n. 16 del 2019, art. 5) e Puglia (l. reg. n. 34 del 2019, art. 2); prima di queste, l'incentivazione delle predette forme di mobilità sostenibile è stata promossa anche da Basilicata (l. reg. n. 32 del 2018, art. 2), Sicilia (l. reg. n. 22 del 2018, art. 1), Toscana (l. reg. n. 81 del 2017, art. 8), Lazio (l. reg. n. 11 del 2017), Emilia-Romagna (l. reg. n. 25 del 2017, art. 43), Piemonte (l. reg. n. 16 del 2017, art. 118) e Liguria (l. reg. n. 33 del 2013, art. 5).

Servizio di car-sharing "e-vai"

Particolare interesse riveste il progetto di *car-sharing* ecologico che è stato avviato dalla Regione Lombardia e per mezzo del quale si è inteso coniugare il servizio di *sharing-mobility* con quello dell'utilizzo di veicoli a ridotto impatto ambientale. In effetti, il predetto sistema di *car-sharing* appare pienamente ispirato ai principi dello sviluppo sostenibile e, più nel dettaglio, a quelli della mobilità sostenibile, facendo leva sulla condivisione di vetture ad alimentazione elettrica che, oltre a decogestire il traffico urbano, ridurrebbero sensibilmente le emissioni di CO₂.

²³⁶ Abruzzo, l. reg. n. 8 del 2013, "Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica".

²³⁷ Emilia Romagna, l. reg. n. 10 del 2017, "Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità"; l. reg. n. 2 del 2018, "Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica".

²³⁸ Friuli-Venezia Giulia, l. reg. n. 8 del 2018, "Interventi per la promozione della nuova mobilità ciclistica sicura e diffusa".

²³⁹ Lazio, l. reg. n. 11 del 2017, "Disposizioni per favorire la mobilità nuova".

²⁴⁰ Puglia, l. reg. n. 1 del 2013, "Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica".

²⁴¹ Valle d'Aosta, l. reg. n. 16 del 2019, "Principi e disposizioni per lo sviluppo della mobilità sostenibile".

²⁴² Secondo la definizione contenuta del D.m. 20 luglio 2016, n. 208 (Programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro), per mobilità condivisa si intende l'insieme delle forme di trasporto che prevedono la condivisione da parte di più persone di un veicolo (automobile, bicicletta, motoveicolo, ciclomotore) e/o di un tragitto secondo le modalità del car sharing, car pooling, scooter sharing e bike sharing.

7. Lo sviluppo sostenibile delle attività produttive

Negli anni, anche il settore delle attività produttive è stato investito da un'attenzione, crescente e costante, verso lo sviluppo di politiche alternative sostenibili per la gestione del ciclo di rifiuti.

Difatti, sempre più diffuso è oggi il richiamo, soprattutto a livello sovranazionale, ai principi dell'*economia circolare* che, a differenza di quella *lineare*, basata su un modello di produzione, utilizzo e abbandono del bene, persegue l'obiettivo di una progressiva riduzione della quantità di risorse, materie ed energie da impiegare nei processi produttivi.

A tal fine, in data 2 dicembre 2015, la Commissione europea ha proposto un nuovo pacchetto legislativo sull'economia circolare, inerente alle diverse fasi del ciclo di vita di un prodotto, dalla produzione e consumo fino alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie²⁴³.

In altri termini, "un'economia circolare si sforza di ridurre "l'afflusso" di nuove risorse, in particolare delle risorse non rinnovabili, di utilizzare, riutilizzare e valorizzare il più possibile le risorse nell'economia, nonché di ridurre al minimo il "deflusso" delle emissioni e dei rifiuti"²⁴⁴.

Peraltro, quello dell'economia circolare è un tema su cui, già da diverso tempo, il legislatore europeo ha esercitato un tentativo di armonizzazione delle discipline nazionali: il riferimento è, in particolare, alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante "misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia" (art. 1).

Nella specie, la direttiva introduce un principio di "*gerarchia dei rifiuti*", operando una distinzione procedurale e temporale tra le seguenti fasi: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio energia; e) smaltimento.

Dunque, in attuazione del principio della sostenibilità ambientale, la direttiva ha fatto obbligo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire che i rifiuti siano sottoposti a operazioni di recupero (art. 10), per promuovere il riutilizzo dei prodotti e le misure di preparazione per le attività di riutilizzo (art. 11), per assicurare che le operazioni di smaltimento siano condotte nel rispetto della salute umana e dell'ambiente.

²⁴³ Oltre la gestione dei rifiuti e verso una "economia verde", a cura dell'Agenzia europea dell'ambiente, consultabile all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/it/articles/oltre-la-gestione-dei-rifiuti>.

²⁴⁴ *Ibidem*.

L'approccio strategico dell'Unione europea in materia di gestione dei rifiuti è stato ulteriormente confermato e implementato con l'approvazione, avvenuta in via definitiva il 22 maggio 2018, del Pacchetto sull'economia circolare²⁴⁵, che si compone di quattro direttive²⁴⁶ incentrate sull'obiettivo tendenziale della riduzione nella produzione dei rifiuti e sulle tecniche di smaltimento. Le principali finalità riguardano:

- il riciclaggio entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035);
- la riduzione dello smaltimento in discarica, che dovrà scendere al 10% entro il 2035;
- il riciclaggio del 65% degli imballaggi entro il 2025 e il 70% entro il 2030;
- la raccolta separata dei rifiuti organici (entro il 2023) e dei rifiuti tessili (entro il 2025)²⁴⁷.

In particolare, la Direttiva 2018/851 (di modifica della direttiva 2008/98) ribadisce che la *prevenzione* dei rifiuti costituisce il modo più efficace per incrementare l'efficienza delle risorse e ridurre l'impatto dei rifiuti sull'ambiente, impegnando gli Stati membri ad adottare misure adeguate per prevenire la produzione dei rifiuti.

A questo si aggiunge la lotta alla dispersione dei rifiuti e l'impegno degli Stati membri alla promozione del riutilizzo dei prodotti che rappresentano la principale fonte di materie prime essenziali, onde evitare che tali materie diventino rifiuti.

Altrettanto rilievo viene assegnato alle operazioni di riciclaggio dei rifiuti e, per esso, all'obbligo della raccolta differenziata, soprattutto dei rifiuti urbani che, pur rappresentando solo il 10% delle 2,5 miliardi di tonnellate di rifiuti prodotti ogni anno nell'Unione europea, sono anche i più evidenti e complessi per via della loro composizione, delle diverse provenienze e del rapporto con i modelli di consumo²⁴⁸.

Specificamente indirizzata alla disciplina delle discariche di rifiuti è invece la direttiva 2018/850, con la quale l'Unione ha inteso rafforzare gli obiettivi già sanciti con la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, circa la progressiva riduzione del collocamento in discarica, "nell'ambito di una politica integrata che

²⁴⁵ Sul tema, si rinvia all'approfondimento consultabile all'indirizzo <http://www.pdc.minambiente.it/it/rifiuti-0>.

²⁴⁶ Direttiva 2018/849; direttiva 2018/850; direttiva 2018/851; direttiva 2018/852.

²⁴⁷ Rifiuti e discariche, dossier a cura della Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, 15 aprile 2020.

²⁴⁸ Gestione dei rifiuti nell'UE: i dati più recenti. Infografica, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20180328STO00751/statistiche-sulla-gestione-dei-rifiuti-in-europa-infografica>.

garantisca una corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti, promuova una transizione verso la prevenzione, compresi il riutilizzo, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio e impedisca il passaggio dal collocamento in discarica all'incenerimento" (p.to 2).

Al medesimo principio dello sviluppo sostenibile è ispirato pure il D.Lgs. n. 152 del 2006, recante "Norme in materia ambientale" che, in attuazione della legge delega n. 308 del 2004, disciplina, tra le altre materie, la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati.

Nella specie, il D.Lgs. individua i principi a cui deve essere informata la politica di gestione dei rifiuti (art. 178) e assume la gerarchia stabilita dalla direttiva 2008/98/CE per la definizione dei criteri di priorità nello svolgimento della politica in oggetto.

Con riferimento ai rapporti correnti tra Stato e Regioni, il D.Lgs. rimette alla competenza di queste ultime una serie piuttosto articolata di funzioni e, tra queste: la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani di gestione dei rifiuti; la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l'elaborazione di piani per la bonifica dei siti inquinati; l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti; la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei rifiuti urbani.

Particolare rilievo assume la prospettiva *integrata* sottesa all'attività di pianificazione: il D.Lgs., infatti, adotta una visione strategica della pianificazione, disponendo che i piani di gestione dei rifiuti debbano essere adottati dalle Regioni, sentite le province e i comuni, nel rispetto dei principi fondamentali e delle finalità sancite dallo Stato.

Ogni Regione, dunque, si è dotata di un piano di gestione dei rifiuti, introducendo disposizioni a sostegno dell'economia circolare; alcune hanno approvato leggi specificamente destinate al tema²⁴⁹, mentre altre hanno inserito norme di riferimento all'interno di provvedimenti di più ampia portata²⁵⁰. Di

²⁴⁹ Abruzzo, L.R. 23 gennaio 2018 n. 5 "Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)"; Campania, L.R. 26 maggio 2016, n. 14 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare"; Emilia-Romagna, L.R. 5 ottobre 2015, n. 16 "Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi); Piemonte, L.R. 10 gennaio 2018, n. 1 "Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7."; Toscana, L.R. 7 agosto 2018, n. 48 "Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015"; Friuli-Venezia Giulia, L.R. 20 ottobre 2017, n. 34 "Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare".

²⁵⁰ *Ex plurimis*, Basilicata, L.R. 4 marzo 2016, n. 5 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2016"; Liguria, L.R. 27 dicembre 2019, n. 31 "Disposizioni collegate alla legge di stabilità per

particolare complessità è il novero degli interventi legislativi posti in essere dalla Regione Marche nel settore dell'economia circolare: dapprima, con legge n. 25 del 2018, recante disposizioni in materia di "Impresa 4.0: Innovazione, ricerca e formazione", la Regione ha ritenuto di rilevanza strategica l'unione delle nuove forme di Impresa 4.0 con l'economia circolare; in particolare, la legge si pone l'obiettivo di abbandonare il concetto lineare di "produrre, consumare e scartare" per incentivare il concetto circolare "ridurre, riusare e riciclare", promuovendo una sinergia tra la ricerca e l'innovazione, legate alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e l'applicazione trasversale dei metodi e degli strumenti dell'economia circolare.

Successivamente, con legge n. 27 del 2019, la Regione, nel rispetto della normativa vigente in materia - con particolare riferimento alla direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente - ha dettato "Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica", vietando l'utilizzo dei prodotti di plastica monouso.

Da ultimo, con legge n. 4 del 2020, la Regione ha introdotto ulteriori previsioni per favorire le attività dirette alla riduzione degli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione dei rifiuti organici, mediante l'attuazione delle pratiche del compostaggio aerobico nelle forme dell'autocompostaggio, del compostaggio di prossimità e del compostaggio di comunità.

Del pari, anche la Regione Lazio ha approvato, più di recente, la legge n. 19 del 2019 con la quale, nell'intento di ridurre la produzione di rifiuti organici e gli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione degli stessi, ha promosso l'attuazione delle pratiche di compostaggio aerobico e, in particolare, di autocompostaggio, di compostaggio di comunità e di compostaggio di prossimità.

Per il vero, ancora molte sono le Regioni il cui ordinamento non contiene alcun riferimento espresso al principio dell'economia circolare sebbene le attività da questo implicate, prima su tutte quella del recupero e del riciclaggio dei rifiuti, siano state dettagliatamente disciplinate all'interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti. In via esemplificativa, può citarsi il Piano regionale di gestione dei rifiuti 2020 della Regione Emilia-Romagna in cui si afferma, già in premessa, che l'obiettivo ultimo sia quello della costruzione di una società che, finalmente, veda il rifiuto come una risorsa, riducendo progressivamente il ricorso alla discarica fino all'obiettivo della discarica zero e facendo un ricorso sempre più residuale anche all'incenerimento.

l'anno 2020"; Puglia, L.R. 18 maggio 2017, n. 13 "Recupero e riutilizzo di eccedenze, sprechi alimentari e prodotti farmaceutici"; Umbria, L.R. 27 dicembre 2018, n. 14 "Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni".

Ciononostante, permangono delle criticità sul piano concreto dell'attuazione dei principi dell'economia circolare, soprattutto per ciò che concerne la sistemazione delle discariche di rifiuti; è il caso, ad esempio, della Regione Lazio, le cui Linee strategiche per l'elaborazione del piano di gestione dei rifiuti hanno messo in luce la "cronica carenza del sistema impiantistico" da cui sembra essere affetto il territorio regionale e, più nello specifico, la città di Roma che da sola produce quasi il 58% del totale dei rifiuti urbani²⁵¹.

A ulteriore conferma si pone la sentenza del 21 marzo 2019, resa dalla Corte di Giustizia nella causa C-498/17, con cui l'Italia è risultata soccombente nel giudizio per inadempimento promosso dalla Commissione europea per non aver adottato tutte le misure necessarie per rendere conformi alcune discariche alla direttiva 1999/31/CE del Consiglio.

8. Le norme che consentono di mantenere e sviluppare il capitale umano nel territorio rurale e montano: la legislazione di contrasto allo spopolamento

Come ormai noto, quello dello spopolamento è un fenomeno che, già da diverso tempo, insiste su una parte considerevole della penisola italiana e che può ritenersi ormai cristallizzato nelle cc.dd. "aree interne", espressione con la quale vengono comunemente indicate quelle "aree significativamente distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità)"²⁵².

Appare dunque di facile intuizione che la carenza, la mancanza o la lontananza dai servizi essenziali di queste aree abbia costituito uno dei principali fattori scatenanti²⁵³ il processo di desertificazione demografica²⁵⁴, interessando, con ancora maggiore preponderanza, i territori montani; questi ultimi, rispetto alla media nazionale degli ultimi censimenti, hanno fatto registrare un più drastico decremento demografico, solo in parte attenuato dalle nuove tendenze che

²⁵¹ Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione. Lazio Linee Strategiche – Direzione regionale politiche ambientali e ciclo dei rifiuti, Gennaio 2019, consultabile all'indirizzo http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/RIF_DGR_49_31_01_2019_All_egato1.pdf

²⁵² Tale è la definizione impiegata nella "Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance", consultabile all'indirizzo https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19

²⁵³ Come sottolineato anche da A. De Nuccio, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2/2018, 70.

²⁵⁴ L'espressione è di G. Macchi Jànica, *Desertificazione demografica dell'Italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, in *Trame nello spazio, quaderni di geografia storica e quantitativa*, n. 6/2016, 10, il quale precisa ulteriormente che "la definizione fa essenzialmente riferimento a un territorio che non è più in grado di fare crescere o trattenere la popolazione originaria e contemporaneamente si dimostra incapace di attrarre in modo stabile una nuova popolazione residente".

hanno invece riscontrato una percentuale positiva di crescita in alcuni comuni montani dell'Italia settentrionale (specie nella realtà alto-atesina); ciononostante, permangono inalterate significative differenziazioni tra i territori della catena alpina (nei quali si segnalano i valori più elevati della crescita) e le regioni appenniniche e insulari, il cui bilancio demografico presenta costantemente variazioni di segno negativo²⁵⁵.

Peraltro, le maggiori criticità destinate dal fenomeno dello spopolamento discendono non solo dall'ovvia considerazione che queste dinamiche attivano un "processo di dissoluzione della comunità", ma anche e soprattutto dall'evidenza che il progressivo allontanamento da queste aree si risolve nella proliferazione di territori abbandonati e maggiormente esposti a rischio idrogeologico²⁵⁶, con più serie e dannose conseguenze per le popolazioni stanziate nei territori limitrofi.

È dunque opinione largamente condivisa che le azioni di contrasto allo spopolamento necessitino di una più ampia e concertata pianificazione fra tutti i livelli territoriali di governo i quali, attraverso la sperimentazione di politiche di sostegno ad alcuni tra i settori nevralgici per la sopravvivenza di una comunità (primo fra tutti la garanzia dei servizi essenziali), promuova la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle ricchezze naturali di questi territori²⁵⁷.

È infatti di palmare evidenza che l'attuale modello economico, essenzialmente incardinato sulla c.d. *brown economy*, abbia esercitato un impatto deleterio sulle risorse ambientali dei territori rurali e montani e che questo, unitamente alle politiche di bilancio sempre più costrittive del sistema di *welfare*, abbia sospinto una migrazione ancora più massiccia verso le aree urbane, innescando una spirale regressiva che si autoalimenta: infatti, avere meno popolazione implica una minore domanda e offerta di servizi e avere meno servizi costringe la popolazione ad emigrare.

A ulteriore conferma di quanto appena osservato si pone la considerazione che i territori montani interessati da una variazione demografica positiva sono esattamente quelli (su tutti, le Province autonome di Trento e di Bolzano) che, trattando la montagna come una specificità e non già come un limite, hanno implementato il proprio sistema di *welfare* autonomistico, garantendo un

²⁵⁵ Per una più accurata indagine sulle caratteristiche e sulle dinamiche della popolazione nei comuni montani, si v. il *Rapporto Montagne Italia*, a c. di FMI – Fondazione Montagne Italia, 2017, 50 ss.

²⁵⁶ A. De Nuccio, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, cit., 72 s.

²⁵⁷ Una più articolata riflessione sulle aree di intervento di una siffatta pianificazione è contenuta in M. Almeida Cerreda, *Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*, Editoriale, in *Le Ist. fed.*, n. 2/2020, 289 ss.

miglior accesso ai servizi pubblici essenziali e uno standard più elevato di qualità della vita²⁵⁸.

Ben si comprende allora come il contrasto allo spopolamento passi in primo luogo dalla protezione e dalla valorizzazione dello spazio naturale attraverso l'adozione di un modello di *green economy*, basato sull'utilizzo di sistemi di produzione sostenibili, sul rispetto dei requisiti ambientali, sull'impiego di energie rinnovabili o, ancora, sull'incentivazione del turismo sostenibile e la valorizzazione dei servizi ecosistemici²⁵⁹.

La compiuta elaborazione di un piano di sviluppo sostenibile potrebbe dunque coincidere, per le zone maggiormente colpite dal fenomeno dello spopolamento, con la predisposizione di uno strumento atto a incentivare flussi migratori di ritorno in aree - come appunto quelle montane - che, nonostante le ricchezze idriche e forestali dei loro territori, rischiano invece una dispersione del proprio patrimonio culturale e idrogeologico²⁶⁰.

La coesistenzialità di un progetto “sostenibile” - che favorisca uno sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni - rispetto alla previsione di politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento appare senz'altro evidente dalla *ratio* ispiratrice la legge 6 ottobre 2017, n. 158 (meglio nota come “Legge sui piccoli comuni”), recante “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”.

Più nel dettaglio, la legge *de qua* si propone l'obiettivo di incentivare l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni (come tali intendendosi i comuni con popolazione residente fino a 5000 abitanti) e delle attività produttive ivi insediate, avuto particolare riguardo al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e incentivare l'afflusso turistico (art. 1, comma 1). La disposizione prevede altresì, al secondo comma, che i piccoli comuni, anche in forma associata, possano istituire centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, turistica, sociale etc.

Per garantire uno sviluppo sostenibile e un equilibrato governo del territorio, la legge dispone, all'art. 2, che lo Stato, le Regioni e gli enti locali (ivi comprese le unioni di comuni montani) possano promuovere nei piccoli comuni l'efficienza e

²⁵⁸ Così come evidenziato nel *Rapporto Montagne Italia*, cit., 51.

²⁵⁹ È in quest'ottica che si colloca, ad esempio, l'iniziativa assunta dal sindaco del Comune di Albaredo (VR) il quale, sul presupposto che le terre abbandonate debbano essere concepite come una risorsa, ha incaricato tre neolaureati per la realizzazione di uno studio vertente sullo sviluppo sostenibile della valle alpina, con l'obiettivo di valorizzare le peculiarità specifiche del territorio.

²⁶⁰ Sul nesso che corre tra l'attuazione di politiche di *green economy* e le azioni di contrasto allo spopolamento si v. D. Passarelli – M. Sapone, *Green economy; opportunity for mountain areas*, in *Territorio della ricerca su insediamenti e ambiente*, n. 10/2013, 219 ss.

la qualità dei servizi essenziali, con precipuo riferimento all'ambiente, all'istruzione, ai trasporti o ai servizi socio-assistenziali.

A tal fine, la legge istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un "Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni", i cui finanziamenti potrebbero essere concessi a beneficio dei piccoli comuni rientranti in una delle tipologie descritte all'art. 1, comma 2, e tra queste: a) i comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; c) i comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981; d) i comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo; e) i comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; i) i comuni appartenenti alle unioni di comuni montani.

Nello specifico, le risorse erogate dal Fondo risulterebbero destinate al finanziamento di investimenti diretti alla realizzazione di una vasta gamma di interventi integrati, pubblici e privati, tra i quali figurano: a) la qualificazione e la manutenzione del territorio; b) la messa in sicurezza e la riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici; c) la riqualificazione e l'accrescimento dell'efficienza energetica. Interventi che ciascuna delle amministrazioni comunali sarebbe tenuta ad illustrare all'interno di appositi progetti, la cui ammissione al finanziamento sarebbe vincolata al soddisfacimento di alcuni criteri atti a valutare, tra le altre condizioni, la valorizzazione delle filiere locali della *green economy*, il miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e il miglioramento della qualità della vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento.

Senonché, la legge sui piccoli comuni ha fatto registrare un notevole ritardo sotto il profilo operativo a causa della mancata o intempestiva adozione dei decreti attuativi; basti solo pensare che l'elenco dei piccoli comuni rientranti nelle tipologie di cui all'articolo 1, comma 2, è stato definito soltanto con D.m. 10 agosto 2020²⁶¹, a dispetto del termine di centoventi giorni per la sua adozione disposto nel dettato legislativo (art. 1, comma 4).

Ancora inattuata è invece la previsione di cui all'art. 3, comma 2, a norma della quale, *ai fini dell'utilizzo delle risorse del Fondo*, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si provvede alla predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni che elenchi alcune priorità di intervento e definisca le modalità di presentazione dei progetti e della loro selezione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo i criteri

²⁶¹ D.m. 10 agosto 2020, "Definizione dei parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti previsti dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158".

riportati nella legge; decreto che avrebbe dovuto adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Anche a livello regionale, pochi e sparsi sono stati, sinora, i provvedimenti adottati in espressa attuazione della legge n. 158 del 2017. Il riferimento è, in questi termini, alla legge della Regione Liguria n. 23 del 2018 che, all'art. 9, lett. k), menziona il recupero di beni culturali, storici e artistici, ai sensi dell'articolo 7 della legge 6 ottobre 2017, n. 158, quale possibile tipologia di intervento da realizzarsi nei territori agricoli in condizioni di abbandono; ancora, la legge della Regione Veneto n. 2 del 2020 che, modificando la legge reg. n. 40 del 2012, ha introdotto l'art. 6 *bis*, specificando, al secondo comma, che: "L'unione montana può altresì svolgere, su richiesta dei piccoli comuni, le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico dei piccoli comuni stessi, ai sensi della legge 6 ottobre 2017, n. 158". Alla tutela e valorizzazione del territorio montano è altresì dedicata, più specificamente, la legge della Regione Piemonte n. 14 del 2019 che, tra i principi generali e le finalità dell'intervento normativo, pone esplicito richiamo alla legge n. 158 del 2017. Un ulteriore riferimento si coglie anche nella legge della Regione Campania n. 1 del 2020 che nei Comuni rientranti nelle tipologie previste all'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158 ha individuato una possibile sede per la costituzione delle cooperative di comunità (*v. infra*).

Più di recente, invece, peculiare attenzione merita la legge n. 9 del 2020 con la quale la Regione Lazio ha predisposto un intervento di legislazione organica per la tutela e la valorizzazione dei piccoli comuni, con l'obiettivo di promuoverne e favorirne "il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale" (art. 1).

In particolare, al fine di mantenere l'equilibrio demografico del territorio, la Regione favorisce la residenza nei piccoli comuni tutelando e valorizzando il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico e incentivando l'adozione di misure in favore dei residenti e delle attività produttive ivi insediate; per ciò per cui rileva, con particolare riferimento alle politiche di contrasto allo spopolamento, di peculiare interesse appaiono le misure indirizzate: *i*) all'istituzione di un *reddito di cittadinanza attiva*, suddiviso in tre annualità, per coloro che intendono trasferire la propria residenza e domicilio in uno dei comuni della Regione con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e che, nel medesimo comune, intendono avviare un'attività imprenditoriale o recuperare, anche a fini abitativi, beni immobili appartenenti al patrimonio storico e culturale; *ii*) alla concessione, a favore di coloro che risiedono nel territorio dei piccoli comuni, di contributi *una tantum* a sostegno della natalità.

Espressamente intitolata al contrasto allo spopolamento è invece la legge reg. n. 9 del 2009, con la quale la Regione Molise ha introdotto alcune misure in favore dei piccoli comuni molisani, per tali intendendosi i comuni con popolazione fino a mille abitanti. Molteplici sono gli interventi menzionati dal dettato legislativo: nello specifico, particolare interesse rivestono le previsioni volte a stabilire che la Giunta regionale sia autorizzata a stipulare accordi con i soggetti che, mediante una presenza diffusa sul territorio, erogano servizi utili alla collettività nei piccoli comuni (art. 3); che la Giunta regionale disponga incentivi finanziari e premi di insediamento, con riferimento alle spese di trasferimento e al recupero del patrimonio edilizio esistente, a favore di coloro che trasferiscono la loro residenza o la sede di effettivo svolgimento della propria attività economica in un comune in situazioni di marginalità (art. 5); che la Regione conceda contributi e altre sovvenzioni per promuovere la permanenza di una stabile popolazione nei piccoli comuni.

Tuttavia, e prescindendo dagli interventi in ultimo menzionati, è da rilevare come gran parte delle Regioni abbia introdotto provvedimenti legislativi diretti a contrastare il processo di desertificazione demografica; provvedimenti che si è ritenuto di riepilogare, seppure sinteticamente, nelle pagine che seguono.

Sul punto, è necessario tuttavia premettere che la ricerca condotta ha assunto quale impostazione metodologica l'analisi di quei provvedimenti legislativi che, al loro interno, contengono un espresso riferimento alla parola "spopolamento", e questo nell'intento di circoscrivere uno spazio di indagine che altrimenti risulterebbe sconfinato per la circostanza e con la consapevolezza che, in via presuntiva, ogni intervento di sostegno ai piccoli comuni, alle aree interne o a quelle montane potrebbe risolversi in una più efficace misura di contrasto allo spopolamento.

Ciò premesso, appare utile sottolineare come una significativa parte delle azioni regionali in materia si sia indirizzata verso la disciplina delle cc.dd. cooperative di comunità, come tali definendosi quelle società cooperative, costituite ai sensi degli artt. 2511 ss. cc., "che perseguono lo scopo di soddisfare i bisogni della comunità locale, migliorandone la qualità sociale ed economica della vita, attraverso il mantenimento dei servizi, la creazione di offerta di lavoro e lo sviluppo di attività economiche ecosostenibili"²⁶²; quella di cui si tratta è una disciplina che ha rinvenuto espresso fondamento normativo nelle Regioni Campania (legge reg. n. 1 del 2020), Umbria (legge reg. n. 2 del 2019²⁶³),

²⁶² Tale è la definizione contenuta nella legge della Regione Campania n. 1 del 2020.

²⁶³ Con ricorso n. 70 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 1, lettera b) della legge della Regione Umbria n. 2 del 2019 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. d) Cost., sul presupposto che la norma, nel prevedere il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nell'attività di programmazione, progettazione e accreditamento, si sarebbe posta in contrasto con la disciplina contenuta nell'art. 55 del D.Lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore) che limiterebbe detto coinvolgimento ai soli enti del

Toscana (legge reg. n. 67 del 2019) e Sicilia (legge reg. n. 25 del 2018). Ad oggi, diverse sono le esperienze comunitarie sperimentate sul territorio nazionale e, nonostante una certa differenziazione delle singole realtà, la cooperazione di comunità, incentrata sul paradigma della sussidiarietà orizzontale, è generalmente ritenuta un modello di cooperazione efficace, orientata al coinvolgimento di una pluralità di attori pubblici e privati, al fine non solo di garantire la prestazione di servizi essenziali per la sopravvivenza di comunità esposte al fenomeno dello spopolamento ma anche per incentivare una “migrazione di ritorno”²⁶⁴.

Altra parte delle iniziative regionali si è invece soffermata sulla valorizzazione dell’ospitalità diffusa: è il caso delle Regioni Abruzzo (legge reg. n. 22 del 2013), Molise (legge reg. n. 7 del 2014), Veneto (legge reg. n. 11 del 2013) e della Regione autonoma Siciliana (legge reg. n. 11 del 2013).

Un ruolo parimenti fondamentale nella realizzazione di politiche di contrasto allo spopolamento è stato assegnato, da alcune Regioni, al settore dell’agricoltura, nelle sue variabili esplicazioni: è in quest’ottica che si colloca, ad esempio, la legge della Regione Molise n. 5 del 2014, con la quale la Regione ha inteso promuovere e sostenere l’agricoltura sociale, come tale intendendosi l’attività svolta dagli imprenditori agricoli ai sensi dell’articolo 2135 del codice civile o dai soggetti di cui all’articolo 1, comma 5, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e finalizzata allo svolgimento di azioni di riabilitazione e di inclusione sociale e lavorativa a beneficio di persone svantaggiate o a rischio di esclusione sociale. Più nel dettaglio, la legge dispone espressamente, all’art. 1, comma 4, che “Il ruolo fondamentale dell’agricoltura sociale è quello del

Terzo settore (ETS), individuati dall’art. 4 del decreto stesso (e tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità), così invadendo la materia dell’ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Con sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza della questione sollevata ritenendo che le cooperative di comunità, per come disciplinate dalla legge della Regione Umbria, avrebbero la possibilità di qualificarsi come imprese sociali e quindi come ETS, dunque legittimate al coinvolgimento nelle attività di cui al Codice del Terzo settore. Così argomentando, la Corte ha ritenuto che alcuna violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile potesse essere addebitata alla legge impugnata.

²⁶⁴ Sul tema, si v. più ampiamente I. Dumont, *Le «Cooperative di Comunità», un’opportunità per le aree marginali. I casi di Succiso e Cerreto Alpi nell’Appennino reggiano*, in G.U. F. Pollice (a cura di), *Ripartire dal territorio. I Limiti e le potenzialità di una pianificazione dal basso*, Lecce, 2019, 155 ss.; *Libro bianco. La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, pubblicazione a cura di Euricse, Trento, 2016; *La cooperativa di comunità: un circolo virtuoso per il territorio*, a cura di Confcooperative, disponibile all’indirizzo <https://lavoro.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/27/2019/07/09/TENEGGI-La-cooperativa-di-comunita-un-circolo-virtuoso-per-il-territorio.pdf>; *Lo sviluppo delle cooperative di comunità. Studio di fattibilità (CIG.6458620DD1).Report finale*, Roma, 2016, consultabile all’indirizzo https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/allegati/coop/SF_SVILUPPO_DELLE_COOPERATIVE_DI_COMUNITA.pdf.

mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali per la creazione di nuove occasioni di reddito per le aziende agricole che producono beni e servizi diversificati e l'accrescimento della fruibilità delle microemergenze storiche monumentali, come fabbricati rurali e borghi minori e d'eccellenza contribuendo anche al miglioramento dell'attrattività, favorendone la vitalità del tessuto socio-economico e frenando la tendenza allo spopolamento”.

Del pari, anche la Regione Sardegna, con legge reg. n. 11 del 2015, ha inteso promuovere, favorire e disciplinare le attività multifunzionali delle imprese agricole e ittiche al fine, tra gli altri, di “favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali e negli ambienti acquatici, con particolare attenzione alle zone a rischio di spopolamento, agevolando l'insediamento dei giovani e delle donne nei settori agricolo e ittico” (art. 1, lett a)).

Al medesimo settore si ascrive anche la legge reg. n. 24 del 2019 con la quale la Regione Campania, al fine di sostenere e preservare le attività agricole contadine basate su pratiche agronomiche conservative e a basso o nullo impatto ambientale, si è impegnata a sostenere l'esercizio delle produzioni agricole locali per contrastare lo spopolamento delle aree rurali interne e montane, garantendo l'effettiva sostenibilità degli insediamenti e delle attività umane e valorizzando il legame tra famiglia, economia e territorio (art. 1, comma 2, lett. f).

Più risalente, invece, è il provvedimento con il quale la Regione Puglia, con legge n. 19 del 2012, ha disposto il riconoscimento di un'indennità a titolo compensativo della diminuzione di reddito per lo svolgimento di quelle attività zootecniche che abbiano luogo in zone montane o con svantaggi naturali, alle quali appartenerebbero anche le zone minacciate dallo spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale (art. 11).

Inoltre, com'è facile intuire, le politiche di contrasto allo spopolamento hanno assunto anche le vesti di provvedimenti destinati, più nello specifico, in favore delle aree montane: è il caso, più di recente, della Regione Marche che, con legge n. 41 del 2020, ha disposto la concessione di contributi alle Unioni montane per garantire la presenza sul territorio di servizi polifunzionali, attraverso gli uffici postali, le edicole, gli esercizi commerciali, i ristoranti e le tabaccherie (art. 2, comma 1).

Pure in quest'ottica è da considerare la legge n. 17 del 2016 della Regione autonoma Valle d'Aosta che, anche al fine di contenere lo spopolamento delle aree montane, ha disciplinato una lunga serie di interventi “diretti ad assicurare la conservazione e il miglioramento del sistema rurale montano, quale risorsa culturale, ambientale ed economica, a garantire la permanenza nelle aree montane, preservando un adeguato livello di redditività per gli addetti, e ad

assicurare ai consumatori la fruibilità di prodotti agricoli di alto valore qualitativo” (art. 1).

A finalità in parte analoghe è ispirata anche la legge n. 42 del 2016 con la quale la Regione Abruzzo, anche allo scopo di contrastare lo spopolamento e il degrado delle zone montane, ha inteso favorire e promuovere lo sviluppo del turismo e delle attività escursionistiche, alpinistiche, speleologiche e torrentistiche mediante la valorizzazione della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA).

Residuano inoltre tutti quei provvedimenti che, anche allo scopo di combattere lo spopolamento, dispongono la concessione di contributi economici: in quest’ottica, particolare interesse riveste la legge n. 18 del 2016 con cui la Regione autonoma Sardegna ha istituito il reddito di inclusione sociale (“*Agiudu turrau*”), inteso quale misura specifica di contrasto all’esclusione sociale e alla povertà, consistente in un patto tra la Regione e il beneficiario, esteso all’intero nucleo familiare, che prevede la partecipazione ad un percorso finalizzato all’emancipazione dell’individuo, attraverso lo svolgimento di progetti di inclusione attiva, affinché egli sia posto nelle condizioni di adoperarsi per garantire a sé stesso e alla propria famiglia un’esistenza dignitosa e un’autosufficienza economica (art. 2, comma 3). La predetta misura si inserisce in una più vasta politica socio-assistenziale di lotta alla povertà nell’ambito della quale la Regione promuove, tra gli altri obiettivi, l’attivazione di misure di sostegno per l’accesso alla casa e per la riqualificazione dei contesti abitativi, anche al fine di combattere il fenomeno dello spopolamento e dell’emigrazione giovanile con particolare riferimento ai giovani di età non superiore ai 40 anni residenti nei comuni sardi con popolazione non superiore ai 15.000 abitanti (art. 2, comma 2).

Più di recente, invece, nel settembre 2020, il Presidente della Regione Abruzzo ha presentato una proposta di legge che prevede la corresponsione di un assegno di natalità in favore dei nuclei familiari residenti in un comune montano; il medesimo incentivo dovrebbe essere erogato anche in favore di quanti trasferiranno la propria residenza nei piccoli comuni montani per almeno tre anni.

In ultima analisi, e prescindendo dall’ambito più strettamente legislativo, appare utile richiamare alcune delle iniziative concrete che le Regioni hanno intrapreso al fine di promuovere il ripopolamento di quei comuni che, negli anni, hanno subito un processo di desertificazione demografica.

È il caso, ad esempio, del piano “Case a 1 euro” per effetto del quale alcune amministrazioni locali (dalla Sicilia alla Lombardia) hanno aderito al progetto della messa in vendita di alcuni immobili al prezzo simbolico di un euro con

l'impegno, da parte degli acquirenti, a realizzare un progetto di ristrutturazione e rivalutazione degli stessi entro 365 giorni dall'acquisto.

Altrettanto rilievo assume l'iniziativa dalla Regione Molise che, in data 17 settembre 2019, ha pubblicato un avviso avente ad oggetto "Reddito di residenza attiva per l'accesso al Fondo in favore di soggetti che vanno a risiedere nei comuni con popolazione fino a 2000 abitanti", con l'obiettivo di favorire il ripopolamento dei piccoli comuni molisani e agevolarne la rivitalizzazione economica e la rigenerazione urbana. Il beneficio economico andrebbe quindi erogato in favore di quei soggetti che intendono trasferire la propria residenza in uno dei "piccoli" comuni molisani e che intendono avviare un'attività imprenditoriale nel comune o recuperare, anche a fini abitativi, beni immobili appartenenti al patrimonio storico culturale. A suscitare una qualche perplessità è, piuttosto, la specificazione dei requisiti occorrenti per la presentazione della richiesta di ammissione al beneficio economico per l'avvio di un'attività imprenditoriale poiché l'articolato dispone, senza l'utilizzo di alcuna congiunzione alternativa, che il candidato debba "provenire da un Comune italiano con popolazione superiore ai 2000 abitanti" e che debba "provenire da un'altra Nazione".

Particolarmente significativo è, infine, il "Bando per il mantenimento e lo sviluppo dei servizi scolastici nei territori montani", pubblicato dalla Regione Piemonte in attuazione della legge reg. n. 14 del 2019 che, all'art. 24, impegna l'ente regionale a tutelare e sostenere il mantenimento dei servizi essenziali in favore della popolazione residente nei territori montani e rurali svantaggiati, con particolare attenzione ai servizi scolastici, socio assistenziali e ai trasporti.

Ben si intuisce come l'iniziativa da ultimo richiamata assuma notevole spessore non solo perché impattante su un servizio essenziale come quello dell'istruzione ma anche, e soprattutto perché, si inserisce in un più ampio contesto ordinamentale che ha mancato di garantire la funzionalità e la continuità didattica delle scuole situate nei territori di montagna e nelle piccole isole, nonché nei territori a bassa densità demografica.

Solo per inciso sia detto in questa sede che con D.Lgs. n. 212 del 2010 è stata abrogata la legge n. 90 del 1957, recante "Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna", che introduceva alcune misure "premianti" in favore degli insegnanti che avessero prestato un certo periodo di servizio presso una delle scuole pluriclassi istituite presso i comuni montani.

La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 11 del 2007, aveva invece dichiarato l'illegittimità del meccanismo previsto all'art. 1 del decreto-legge n. 97 del 2004, convertito con legge n. 143 del 2004, che prevedeva il raddoppio del punteggio per l'insegnamento prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna «anziché limitarlo al servizio prestato nelle

scuole elementari di montagna di cui alla legge n. 90 del 1957». A giudizio della Corte, infatti, il riconoscimento di un meccanismo premiale articolato sulla sola base del criterio altimetrico si sarebbe posto in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sul presupposto che “*tale criterio non basta per differenziare la posizione di chi insegna in scuole di montagna rispetto alla generalità degli insegnanti: il mero dato orografico non è in grado, se non ancorato alle condizioni dell'insegnamento, di fondare un diverso criterio di valutazione dei titoli di servizio*”²⁶⁵. Al contrario, la differenziazione rispetto a tutti gli altri insegnanti si giustificerebbe soltanto in relazione alle condizioni e alle modalità di insegnamento svolto in scuole pluriclassi, in ragione dell'effettiva gravosità dell'impegno didattico richiesto, consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse.

Ciò considerato, preme tuttavia segnalare come ad oggi, dopo l'avvenuta abrogazione della legge n. 90 del 1957, alcuna legislazione di promozione e di sostegno delle scuole di montagna e, più in generale, delle scuole situate in aree “svantaggiate” sia stata adottata²⁶⁶, ponendo a concreto rischio la sopravvivenza delle comunità meno urbanizzate: difatti, come più sopra evidenziato, la scarsa densità demografica di molte aree interne ha costituito uno dei principali fattori determinanti la soppressione di alcuni servizi essenziali, come quello ricadente nell'ambito dell'istruzione, costringendo la popolazione residente a emigrare verso territori che presentano una più significativa offerta di servizi.

Se questo è vero, è necessario che le politiche di contrasto allo spopolamento muovano dalla comune premessa che le aree montane e le altre aree comunemente definite “svantaggiate” non costituiscono un limite ma una specificità da valorizzare, “avvantaggiate” dalla ricchezza del patrimonio storico, architettonico ma soprattutto naturale di cui queste aree godono. Una ricchezza che impone un più serio ripensamento della *governance* del territorio, incardinando sulle politiche di *green economy* il perno di un sistema che oltre a contrastare lo spopolamento promuova il *ripopolamento* dei territori attraverso una rigenerazione sostenibile delle loro risorse.

²⁶⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 11 del 2007, p.to 7 del *Considerato in diritto*.

²⁶⁶ A tal proposito, è d'obbligo segnalare che nel marzo del 2013 è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge recante “Disposizioni per favorire la funzionalità e la continuità didattica delle scuole situate nei territori di montagna, nelle piccole isole e nei territori a bassa densità demografica”, sul presupposto che “[l]a presenza di un'istituzione scolastica autonoma in queste aree è condizione essenziale per mantenere una comunità attiva e vitale, evitando così lo spopolamento e il conseguente degrado sociale, ambientale ed economico”. Il progetto di legge, presentato il 19 marzo 2013, è stato assegnato alle Commissioni riunite VII Cultura e XI Lavoro in sede Referente il 20 maggio 2013 ed è ancora all'esame di un Comitato ristretto.

Bibliografia

- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1.
- ALBISINNI F., *Distretti e contratti di programma in agricoltura*, in *Trattato Costato-Germanò-Rook Basile*, vol. I, Torino 2011
- ALBISINNI F., *Distretti e sistemi produttivi locali in agricoltura: dal fondo al territorio*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, CEDAM, terza ed. 2003, p. 13.
- ALBISINNI F., voce *Distretti in agricoltura*, in *Dig. disc. priv. - sez. civ.*, Agg., Torino 2003
- ALMEIDA CERREDA M., *Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*, Editoriale, in *Le Ist. fed.*, n. 2/2020
- ARZENI A., PECCI F., *L'agricoltura che cambia: il sesto Censimento tra passato e futuro*, in *Agriregionieuropa*, n. 31, 2012.
- BASTIANI M. (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio editore, Palermo 2011;
- BASTIANI M., *I Contratti di fiume per una gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini fluviali italiani*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 1/2016;
- BASTIANI M., MARTINI E., PINESCHI G., LAZZARI F., PATERNI S., ROVA M., *River contracts for sustainable development in the Italian context: The Serchio River case study*, in *The United Nations World Water Development Report 2015, United Nations Educational, Scientific and Cultural*, 2015;
- BECATTINI G., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, Bollati Boringheri, 2000.
- BELLANCA N., DARDI M., RAFFAELLI T. (a cura di), *Economia senza gabbie, Scritti in onore di G. Becattini*, Bologna, 2004.
- Borghesi E. (a cura di) (2009) *La sfida dei territori nella green economy*, Il Mulino.
- BORGHI E. (a cura di), *La sfida dei territori nella green economy*, Bologna, 2009.
- BUSSONE M. (a cura di), *Smart and Green Community. Coesione, crescita inclusiva, sostenibilità per i territori*, Savigliano (CN), 2017
- CAFAGGI F., IAMICELI P., *Contratto di rete. Inizia una nuova stagione di riforme?*, in *Obbl. e contratti*, 2009
- CAFAGGI F., IAMICELI P., MOSCO G.D., *Prime evidenze sui contratti di rete*, (a cura di) CAFAGGI F., IAMICELI P., MOSCO G.D., *Il contratto di rete per la crescita delle imprese*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, Milano, 2012.
- CAFAGGI F., *Reti di imprese: lungo il sentiero di una ricerca*, in *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo*, a cura di CAFAGGI e IAMICELI, Bologna 2007
- CAGLIERO R., CORSI A., *La montagna e le aree interne: introduzione al tema*, *Agriregionieuropa*, n. 34, 2013.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione (a cura di), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, XVII legislatura, a cura della, Roma, 2017.
- CICCARRESE L., DETTI G., *Sistemi agricoli e benefici ambientali – il contributo dell'agricoltura familiare*, *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019.

- CONFCOOPERATIVE (a cura di), *La cooperativa di comunità: un circolo virtuoso per il territorio*, disponibile all'indirizzo <https://lavoro.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/27/2019/07/09/TENEGGI-La-cooperativa-di-comunita-un-circolo-virtuoso-per-il-territorio.pdf>.
- CRISTIANI E., *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, fasc. 4.
- CRISTIANI E., *L'esperienza dei contratti di fiume: un laboratorio di gestione partecipata e condivisa delle risorse idriche*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2017, 2/1;
- DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002.
- DE NUCCIO A., *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2/2018, 70.
- DEMATTEIS G., *La Montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 34, 2013.
- DEMATTEIS G., *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, in *Territorio*, 2013, fasc. 6.
- DUMONT I., *Le «Cooperative di Comunità», un'opportunità per le aree marginali. I casi di Succiso e Cerreto Alpi nell'Appennino reggiano*, in G.U. F. Pollice (a cura di), *Ripartire dal territorio. I Limiti e le potenzialità di una pianificazione dal basso*, Lecce, 2019, 155 ss.;
- EURICSE (a cura di), *Libro bianco. La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, Trento, 2016;
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT, *Che cosa è l'«economia verde»*, in *Economia verde opportunità per l'Europa rurale*, rivista rurale dell'UE, n. 23 del 2017.
- FONDAZIONE MONTAGNE ITALIA (a cura di), *Rapporto Montagne Italia*, 2017.
- FALZARANO P. (2018), *Agricoltura di Precisione*, pubblicate le Linee guida nazionali, *Agriregionieuropa*, n. 53
- FORMISANO V.; RUSSO G., LOMBARDI R., *Il "Public Value Creation" e il ruolo delle Università (The "Public Value Creation" and the role of universities)*, in *Economia e diritto del terziario*, 2012, fasc. 2, pt. 2.
- GALDI M., *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C.cost. 26 giugno 2020*, n. 131, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020.
- GENTILI A., *Il contratto di rete dopo la l. n. 122 del 2010*, in *Contratti*, 2011
- GENTILINI A. (2019), *Il dimensionamento eteronomo degli enti territoriali autonomi: spunti di riflessione (e qualche provocazione) a margine di una giurisprudenza costituzionale oltremodo "coadiuvante"*, in *Giurisprudenza costituzionale*
- GENTILINI A., *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in *IPOF 2021*.
- GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, ottava edizione, Torino 2016.
- GUALDANI A., *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, 8 settembre 2021.
- GURISATTI P., *Unioni montane e sviluppo della Comunità*, on line all'indirizzo <http://www.gurisatti.it/2014/03/28/unioni-montane-e-sviluppo-delle-comunita/>, 2014
- IAMICELI P., *Introduzione - Dalle reti di imprese al contratto di rete*, Torino, 2009

- IFEL - FONDAZIONE ANCI (a cura di), *Processi associativi nei Comuni: stato dell'arte prospettive*, in www.fondazioneifel.it (20 dicembre 2016).
- INTERLANDI M., *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA-Persona e Amministrazione*, Ricerche giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, vol 8, n. 1, 2021.
- INVITALIA- MISE, *Lo sviluppo delle cooperative di comunità*. Studio di fattibilità (CIG.6458620DD1). Report finale, Roma, 2016, consultabile all'indirizzo https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/allegati/coop/SF_SVILUPPO DELLE COOPERATIVE DI COMUNITA.pdf.
- Iommi S. (2017) *Associazionismo e fusioni di Comuni*, IRPET
- ISSIRFA-CNR (a cura di), *Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca Issirfa-Cnr (gennaio 2018) [file:///C:/Users/Utente/Downloads/Report%20finale%20della%20ricevca%20su%20legge%2056_DELRIO%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/Report%20finale%20della%20ricevca%20su%20legge%2056_DELRIO%20(2).pdf).
- LOSAVIO C. E PERNICIARO G., *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, 2017, ISSIRFA, www.issirfa.it
- MACCHI JÀNICA G., *Desertificazione demografica dell'Italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, in *Trame nello spazio, quaderni di geografia storica e quantitativa*, n. 6/2016
- MALTONI M., SPADA P. (a cura di), *Il contratto di rete, studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 1-2011*, in *Studi e materiali*, 2011
- MANGIAMELI S., *La vicenda delle Province (maggio 2016)*, in *Studi ed interventi*, disponibile all'indirizzo www.issirfa.cnr.it, 8.
- MANGIAMELI S., *La vicenda delle Province*, in *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, instant book a cura del Corriere della Sera, Milano 2016.
- MANGIAMELI S., *Province e città metropolitane nel sistema regionale*, in A. Apostoli – M. Gorlani – N. Maccabiani (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno – Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, 2020
- MANTINO F., LUCATELLI S. (2016) *Le aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale*, *Agriregionieuropa* n. 45/2016
- MARANDOLA D., *Pagamenti Agro-climatico-ambientali, una misura chiave dei PSR*, in *PianetaPSR numero 60 aprile 2017*.
- MARINO D. (a cura di), *I pagamenti dei servizi ecosistemici in Italia dalla sperimentazione all'applicazione attraverso il progetto LIFE + MNG*, in *CURSA (pas)Saggi*, anno 3, numero 8, maggio/luglio 2017
- MERLONI F., *Comunità montane e Consigli di Valle*, in *Enc. giur.* 1988).
- MILAZZO P., *Il sistema degli enti territoriali fra riforme ordinamentali e riforme costituzionali. Il «nodo» delle Province e delle funzioni amministrative*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Torino, 2016
- MONACO F, TORTORELLA W. (a cura di), *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, IFEL Studi e Ricerche, 2015.
- MORGAN K., SONNINO R., *Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK*, in *International Journal of Consumer Studies*, 31, 2007

- MORI P.A., *Le cooperative di comunità*, in *Economia cooperativa*, Terzo Rapporto Euricse 2015.
- PAOLONI L., *La “governance” della risorsa idrica in agricoltura tra “green economy” e partecipazione*, in *Agricoltura Istituzioni, Mercati* 2016, 1
- PASSARELLI D., SAPONE M., *Green economy; opportunity for mountain areas*, in *Territorio della ricerca su insediamenti e ambiente*, n. 10/2013
- PETTENELLA D., BOTTARO G. (2019), *Servizi ecosistemici. Chi paga?*, in *Dislivelli.eu*
- PORTERA A., *I contratti di fiume*, in www.federalismi.it , 2017
- PUGLISI G. (2016), *Introduzione*, in A. Angelini, Bruno A. (2016), *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano, 2016.
- RUSSO L., *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Riv. Dir Civ.* 2015, fasc. 1
- SCOGNAMIGLIO C., *Il contratto di rete: il problema della causa*, in *Contratti*, 2009
- SFORZI F., *Il contributo dei distretti industriali al cambiamento dell'economia italiana*, in *Economia italiana*, 2007, fasc. 1
- SFORZI J., BORZAGA C., *Imprese di comunità e riconoscimento giuridico: è davvero necessaria una nuova legge?*, in *Impresa Sociale*, n. 13, 2019.
- SPOTO G., *I contratti di rete tra imprese*, Giappichelli, 2017.
- STERPA A., *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in www.federalismi.it, n. 8/2015.
- TAMPONI M., *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 3
- TUFARELLI F., voce *Green Community*, in *Atlante (cultura) Treccani*, https://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Green_Community.html 2020.
- VERNOLA M., *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, fasc.2/2021
- VIESTI G., *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, 2003.
- VITA G., *Sussidiarietà e modelli organizzativi per lo sviluppo locale*, <https://www.smarknews.it/smark/sussidiarieta-e-modelli-organizzativi-per-lo-sviluppo-locale/>, 6 maggio 2014.