

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY

**9° Gruppo di lavoro:
“Regioni e Enti locali per la green economy”**

Documento introduttivo per l'Assemblea Programmatica

12 settembre 2013

Parte 1 - Quadro di riferimento

La green economy è una sfida trasversale che comprende moltissimi settori e coinvolge decine di migliaia di imprese in Italia che vanno dall'innovazione tecnologica al risparmio energetico e alle fonti rinnovabili, dal settore dell'edilizia a quello dei trasporti, dal turismo all'agricoltura di qualità, dall'high-tech al riciclo dei rifiuti, dalla diffusione di prodotti e di processi produttivi innovativi ed efficienti. Una sfida in cui riveste grande importanza il mondo della formazione, dell'università e della ricerca contribuendo alla creazione di nuova occupazione qualificata.

In Italia la Green Economy può contare sulla propensione alla qualità, tipica di molte produzioni del nostro Paese, che si incrocia con la riconversione in chiave ecosostenibile di comparti tradizionali legati al settore manifatturiero. Come dimostrano anche i dati nazionali, il 23,6% delle imprese italiane più innovative (360 mila imprese industriali e terziarie) hanno investito tra il 2009 e il 2012 in tecnologie e prodotti green, creando occupazione. Il 38,2% delle assunzioni del 2012, ovvero oltre 240 mila posti in termini assoluti, si devono, infatti, alle imprese che credono nella green economy. Sempre le imprese che hanno già investito nell'economia verde sono quelle che innovano di più e che esportano di più, competendo al meglio sui mercati globali: maggiore capacità di tenuta sui mercati e di propensione all'export¹.

La green economy è un processo complesso che non rappresenta solo il passaggio da un'economia tradizionale ad un'economia più verde ma presuppone un cambiamento radicale nella struttura, nella cultura e nelle pratiche che caratterizzano le società, tenendo altresì conto delle infrastrutture, dell'economia, dei consumi e della produzione. La forte crisi energetica e ambientale, finanziaria, economica, che ha caratterizzato gli ultimi anni ha portato non soltanto ad un cambiamento nelle abitudini dei cittadini, oggi più che mai attenti al risparmio e alla riduzione degli sprechi, ma anche alla ricerca di nuovi parametri di carattere statistico in grado di guidare i decisori politici nella definizione delle politiche. Questi parametri non riguardano soltanto i risultati economici della società, ma cercano di valutare il suo stato e il suo progresso integrando gli aspetti economici con quelli ambientali e sociali, cercando di portare il ragionamento sul più ampio tema della "qualità della vita". In tutto il mondo, sia in paesi sviluppati sia in paesi emergenti e in via di sviluppo, istituzioni pubbliche e private hanno intrapreso percorsi e iniziative per costruire sistemi di indicatori o misure singole in grado di dare conto della complessità della società e di monitorare quei fenomeni che, in maniera e in misura diversa, contribuiscono al benessere dei cittadini. Con la "Dichiarazione di Istanbul", adottata da importanti organizzazioni internazionali nel giugno 2007 si è raggiunto un primo consenso internazionale sulla necessità di intraprendere la misurazione del progresso della società andando oltre le misure economiche convenzionali come il PIL pro capite. Accanto alla figura del PIL nasce così la definizione del BIL, il Benessere Interno Lordo (dall'inglese Gross National Happiness, GNH), grandezza economica sulla quale ISTAT ha già elaborato un primo rapporto "Benessere equo e sostenibile in Italia" a dimostrazione della necessità di ragionare con nuovi paradigmi il nostro futuro.

¹ Nel 2011 il 37% delle imprese italiane che hanno investito in prodotti e tecnologie 'verdi' (nel periodo 2009 – 2011) ha esportato contro il 22% di quelle che, invece, non investono nel green; il dato risulta in crescita rispetto alla rilevazione del 2010 (riferita al periodo 2008-2011), quando le esportatrici raggiungevano il 35%. (Rif. Rapporto Green Italy – 2012 Symbola).

Parte 2 - Strategie di riferimento

2.1 GREEN ECONOMY COME VOLANO DELLA RIPRESA

La green economy è il volano che può determinare la ripresa economica del nostro Paese. A livello mondiale ed europeo è stato riconosciuto il ruolo e l'importanza della green economy per raggiungere gli obiettivi di una ripresa economica, basti pensare che la riconversione ecologica globale potrebbe creare almeno 15 milioni di posti di lavoro nel mondo (dato UNEP). La green economy è un processo complesso che non rappresenta solo il passaggio da un'economia tradizionale ad un'economia più verde ma rappresenta un cambiamento culturale.

E' chiaro che dal dire al fare esiste sempre un notevole divario fatto di programmazione attenta e decisioni coerenti a tutti i livelli istituzionali. La Green Economy può diventare un volano se si rispettano alcune condizioni:

Una prima condizione è che si punti ad un **"Progetto per il Paese"** con la green economy al centro della propria strategia di riferimento.

La crisi economica finanziaria ha determinato una forte contrazione del sistema imprenditoriale: in particolare alcuni settori trainanti lo sviluppo economico del Paese, quali la filiera dell'abitare e delle costruzioni, sono entrati in una crisi di natura sistemica/strutturale con ricadute dirimpenti sul sistema economico e sociale. Per ragionare su un "Progetto per il Paese" che abbia la green economy al centro della propria strategia di riferimento, è necessario definire un adeguato **Piano Industriale** dall'anima green e un contestuale **Progetto per il Lavoro**.

In tal senso appaiono certamente condivisibili i principi ispiratori del D.M. 8 marzo 2013 "Fondo per la crescita sostenibile" recentemente pubblicato dal Ministro sviluppo economico pubblicato lo scorso 16 maggio in G.U.² che prevedono come priorità esplicite di intervento i programmi che *"c) prevedano la creazione di nuova occupazione e la salvaguardia di quella esistente; d) che prevedano l'applicazione di tecnologie e processi produttivi in grado di minimizzare gli impatti ambientali"* cui è auspicabile venga data immediata applicazione tramite l'uscita dei relativi bandi ministeriali da cui ne dipende l'operatività.

Un piano di rilancio del paese che abbia come direttrici principali:

- Città
- Rinnovabili e uso efficiente delle risorse
- Sicurezza e valorizzazione del territorio con particolare riferimento agli adeguamenti antisismici e alla prevenzione del dissesto idrogeologico

Se questa è la priorità allora è necessario che Comuni e Regioni siano messi in grado di operare affinché gli investimenti tecnologici e la riqualificazione in chiave green dei centri urbani siano effettivamente realizzabili, anche con la possibilità di intervenire in una logica preventiva nella gestione del territorio anche

² Tra i progetti a cui sarà data priorità, vi sono anche quelli *"che prevedono l'utilizzo efficiente delle risorse energetiche, l'impiego di energia prodotta da fonti rinnovabili, ovvero lo sviluppo e l'applicazione di tecnologie e processi produttivi in grado di minimizzare gli impatti ambientali."*

concedendo deroghe ai vincoli di spesa dettati dal Patto di Stabilità per spese che avranno un ritorno economico, ad esempio in termini di evitate sanzioni comunitarie o di riduzione per i consumi energetici o di riduzione delle spese di intervento post eventi calamitosi.

Dal 2007 al 2014 il contributo finanziario dei soli Comuni al risanamento della finanza pubblica è stato di oltre 15 miliardi di euro, il prezzo sociale di queste manovre finanziarie è ormai insostenibile per la collettività e per le imprese. Il Patto di stabilità costringe i Comuni a generare un saldo positivo di bilancio pari a 4,5 miliardi di euro, risorse chieste ai cittadini e non utilizzate per i servizi e gli investimenti locali. Da qui la contrazione della spesa per investimenti che ammonta, negli scorsi 5 anni, al 23 per cento. La riqualificazione delle città e centri urbani diventerebbe così volano per il settore dell'edilizia che rappresenta un settore chiave dell'economia nazionale per numero e tipologia di soggetti coinvolti nella filiera allargata (che comprende oltre alle costruzioni in senso stretto, la produzione di materiali, di macchinari e beni intermedi oltre al sistema dei servizi ad essi connessi), dal quale partire e sul quale investire definendo idonee strategie di sviluppo e destinando specifiche risorse. È necessario agire sui fattori che caratterizzano la domanda e la qualificazione (anche energetica-ambientale) dell'offerta nonché sui fattori di competitività.

Se questa è la priorità, allora al centro del Piano di rilancio del Paese ci deve essere la definizione di un piano strutturale di sostegno all'efficienza energetica e allo sviluppo delle rinnovabili in grado di valorizzare le potenzialità territoriali e le competenze del sistema produttivo italiano. A partire, per esempio, dal completamento del quadro normativo di riferimento (ad esempio i 13 decreti attuativi del D.lgs 3 marzo 2011, n.28 "attuazione delle direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" in attesa di emanazione).

Le azioni di intervento per rilanciare il settore edile possono diventare pertanto anche driver per il settore energetico, in particolare attraverso la riqualificazione energetica del patrimonio pubblico e privato, sostenendo il raggiungimento degli impegnativi obiettivi europei di fine decennio (2020) in termini di efficienza energetica (edifici a energia quasi zero - nearly zero energy) e di sviluppo delle fonti rinnovabili. Non solo, innovazione ed uso efficiente delle risorse devono puntare ad un approccio "*product life cycle management*": ad esempio sul tema dei rifiuti è prioritario saper valorizzare i giacimenti metropolitani per l'approvvigionamento di materie prime seconde (MPS)/sottoprodotti o rifiuti recuperati consentendo una gestione più efficiente delle risorse, così come chiede l'Europa con la Strategia al 2020. .

Se la priorità è il rilancio degli investimenti, è necessario ragionare su strumenti finanziari adeguati. Per esempio il credito d'imposta rappresenta una delle possibilità che ha avuto esempi di successo. Finora, infatti, abbiamo potuto osservare come il sistema di agevolazioni fiscali del 55%, attualmente prorogato al 31/12/2013 e portato al 65%, abbia riscosso ad oggi un buon successo, come dimostrano i dati di Enea e Cresme: oltre 1.400.000 interventi, circa 17 miliardi di euro di investimenti, 50 mila posti di lavoro all'anno nei settori coinvolti, soprattutto nelle migliaia di piccole e medie imprese nell'edilizia e nell'indotto (dalle fonti rinnovabili alla domotica, dagli infissi ai materiali avanzati). Si è favorita un'importante innovazione e una spinta di tutto il comparto verso la qualità. Si è trattato di uno dei successi più significativi della green economy nel nostro Paese e ha al tempo stesso garantito importanti risparmi nelle emissioni di CO2. Bisogna tenere conto che i consumi energetici delle abitazioni italiane sono molto elevati, considerando le peculiarità del nostro patrimonio edilizio sviluppatosi in gran parte prima degli anni ottanta. Le ricchezze ed i risparmi del nostro paese sono stati tradizionalmente investiti nel mattone: il patrimonio immobiliare delle famiglie italiane ammonta a 6.355 miliardi di euro, pari a 4,2 volte il PIL nazionale e rappresenta

quindi uno dei principali asset nazionali. Ad oggi però il patrimonio immobiliare italiano è il secondo più vecchio d'Europa, 2 miliardi di metri quadri, ovvero circa l'85% del totale, necessitano di interventi di riqualificazione.

Il governo italiano deve pertanto continuare a puntare su questi strumenti finanziari, potenziando in particolare, in accordo con le indicazioni europee, il nuovo settore degli interventi sull'involucro e sugli impianti degli edifici, allargando inoltre questo tipo di strumentazione anche ad altri comparti strategici che rappresentano un volano per facilitare gli investimenti, soprattutto nelle piccole medie imprese italiane molto attive nella economia verde.

I vincoli del Patto di stabilità rappresentano per le pubbliche amministrazioni uno degli ostacoli principali alla realizzazione di interventi destinati in generale alla sostenibilità ambientale ed energetica. In particolare i territori sono afflitti da problematiche legate da una parte al dissesto idrogeologico e alla messa in sicurezza e dall'altra alla qualificazione e riqualificazione del patrimonio pubblico soprattutto dal punto di vista energetico. È necessario pertanto definire meccanismi e strumenti che possano dare agli enti locali la possibilità di intervenire sui loro territori superando i vincoli del patto di stabilità e realizzando investimenti anche anticiclici mirati a migliorare la sicurezza dei territori e a riqualificare gli stessi.

Spesso gli interventi nel campo della green economy sono rallentati se non ostacolati del tutto da iter burocratici lunghi, complessi e con esiti spesso incerti e non legati alla qualità del progetto. Regioni, Province e Comuni, ovviamente anche con il Governo e gli Enti nazionali, insieme devono costruire un'Amministrazione pubblica amica, che garantisca controlli e sanzioni adeguati ma al tempo stesso che faciliti l'attività imprenditoriale in particolare legata alla green economy. In questo ambito si potrebbero portare avanti programmi di sviluppo delle ICT, sperimentare sportelli (veramente) unificati in grado di fare da unico interlocutore per l'imprenditore, etc.

Il Piano di rilancio deve essere accompagnato da un **Progetto del lavoro** che tenga conto del processo di trasformazione dell'economia tradizionale; insieme al cambiamento culturale, l'economia chiede sempre più ad una maggiore sostenibilità e con essa anche l'occupazione viene influenzata in vari aspetti: in alcuni casi nasceranno nuove professioni (ad esempio nella produzione di dispositivi di controllo dell'inquinamento), alcune professioni verranno sostituite (ad esempio dall'utilizzo delle discariche e degli inceneritori al riciclo dei rifiuti), altre verranno eliminate senza essere direttamente sostituite (ad esempio l'eventuale interruzione della produzione di materiale da imballaggio) ed altre ancora saranno ridefinite sotto un profilo più green.

Una seconda condizione è legata all'opportunità della nuova programmazione dei **fondi strutturali**.

I fondi strutturali europei rappresentano indubbiamente una risorsa per supportare le politiche regionali per la green economy, soprattutto in un periodo critico sotto il profilo economico come quello attuale. Nel periodo 2007-2013, ad esempio, i fondi strutturali hanno disposto a livello nazionale 66 miliardi di euro. Questi fondi sono serviti a sostenere misure rivolte, tra gli altri temi, a ricerca e innovazione, competitività e sostenibilità. Anche nel prossimo ciclo di programmazione (2014-2020) i temi della green economy potranno essere al centro di politiche di sviluppo, incentivando il risparmio energetico nelle strutture e nei cicli produttivi, l'innovazione ambientale di processo e di prodotto, la manutenzione e la valorizzazione del territorio e la diffusione di fonti energetiche rinnovabili.

Infine la terza condizione è che occorre una profonda riflessione sulla *governance* complessiva a partire dal tema del **federalismo** sino ad arrivare alle **competenze e all'efficienza delle amministrazioni**.

Riflessione quello sull'assetto istituzionale, che non può risolversi alla sola riforma del titolo V della Costituzione.

Affinchè la dimensione territoriale non venga trascurata nelle strategie per realizzare una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" entro il 2020, è essenziale garantire un adeguato coinvolgimento di Enti Locali e Regioni nei processi di definizione dei programmi nazionali di riforma.

Le definizioni e decisioni politiche, effettuate nelle preposte sedi istituzionali, non possono essere più separate dai contesti, strumenti e attori degli interventi previsti. La qualità e l'efficacia attuativa dei complessi interventi oggi necessari, richiedono infatti, in molti casi, l'utilizzo di opportune forme di consultazione, anche tra pubblico e privato, già nella fase che precede le decisioni.

La Green economy può diventare il terreno per una nuova e concreta alleanza con i territori per valorizzarli superando le contrapposizioni tra i diversi livelli amministrativi ed istituzionali. Le competenze con ricadute in campo ambientale sono suddivise, anche con frequenti sovrapposizioni, tra una serie di soggetti (Amministrazioni ed Enti) sia a livello centrale che territoriale. Il tema del federalismo va intrapreso non solo per fare chiarezza tra la molteplicità di soggetti e di relative competenze, ma anche per una condivisione dei principi e delle deleghe al fine di garantire una ripartizione efficace delle risorse.

Occorre un'azione in grado di coordinare le priorità ambientali e quelle dello sviluppo economico rivedendo il sistema delle deleghe di competenze in materia di organizzazione dei controlli e dei monitoraggi, di rilascio delle autorizzazioni, di organizzazione dei trasferimenti al governo centrale.

La green economy, sfida importante per gli Enti locali, richiede competenze e capacità spesso ancora non molto diffuse tra le amministrazioni pubbliche. È necessario avviare, anche sfruttando le risorse della prossima programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, un vasto programma di accrescimento delle capacità degli Amministratori e dei dipendenti pubblici, promuovere forme di scambio di esperienze virtuose realmente replicabili, spingere i comuni troppo piccoli a consorziarsi come già fanno per alcuni servizi anche per attivare strategie più innovative di green economy (ad esempio intraprendendo la strada della pianificazione energetica congiunta nell'ambito del Patto dei Sindaci e individuando interventi con massa critica sufficiente ad attrarre investimenti privati). Si dovrebbe favorire il turn over e l'assunzione di nuove risorse umane almeno nei settori strategici dell'amministrazione comunale o favorire la mobilità dei lavoratori.

2.2 APPALTI PUBBLICI E GREEN ECONOMY

La consapevolezza dell'importanza di un miglior uso degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi politici e sociali dell'Unione Europea è aumentata nel corso del tempo non soltanto a causa delle emergenze ambientali su scala locale e globale, ma anche per motivi macroeconomici, ancora più strategici in considerazione della crisi economico-finanziaria del momento.

In Italia la spesa della Pubblica Amministrazione per acquisto di prodotti e servizi ammontava al 16,3% del PIL (per una spesa di circa 252 miliardi di euro) nel 2010. Nel 2011 gli appalti affidati nel rispetto dei parametri degli Acquisti pubblici verdi (Green Public Procurement – GPP) sono stati oltre 3.500, a fronte di quelli rilevati nel 2010 che ammontavano a circa 250.

L'evoluzione del contesto politico e normativo di riferimento ha portato ad un **rafforzamento del ruolo del GPP** e ad una revisione del *Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della*

pubblica amministrazione, aggiornato al 2013. Se con la strategia Europa 2020 l'Unione Europea si pone l'obiettivo di realizzare una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", così negli appalti sostenibili vengono inclusi criteri solidali: col fine di diffondere e supportare le pratiche di "appalti sostenibili" è stata approvata con Dm del 6 giugno 2012 la *Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, la quale vuole garantire lavoro dignitoso nelle catene di fornitura delle PA e verificare il rispetto delle otto convenzioni fondamentali dell'ILO³.

Nuovo obiettivo nazionale è quello di raggiungere entro il 2014, un livello di "appalti verdi", ovvero di appalti conformi ai criteri ambientali minimi, non inferiore al 50% sul totale degli appalti stipulati per ciascuna categoria di affidamenti e forniture.

Occorre dare sistematicità all'azione di supporto del Piano anche consolidando idonei strumenti che possano favorire un cambiamento culturale negli acquisti della pubblica amministrazione e una sensibilizzazione della domanda privata.

2.3 UN BINOMIO INDISSOLUBILE E NECESSARIO: GREEN ECONOMY, SICUREZZA e QUALITA' DEL TERRITORIO

La green economy è anche sicurezza, tutela e valorizzazione dei nostri territori. L'Italia si trova di fronte a gravi problemi di dissesto idrogeologico a seguito dei fenomeni di frane e alluvioni che si sono presentati negli anni in maniera ricorrente e che hanno prodotto ingenti spese per lo Stato. La difesa del suolo, la prevenzione del dissesto idrogeologico e la manutenzione del territorio devono essere al centro delle nostre politiche nazionali e territoriali. La roadmap europea per lo sviluppo della green economy pone attenzione al capitale naturale e ai servizi ecosistemici, l'economia green punta quindi a un'elevata qualità ecologica, mantenendo e ricostituendo gli stock di capitale naturale, tutelando e valorizzando i servizi dagli ecosistemi, basi indispensabili per il nostro benessere e per il nostro sviluppo economico.

Per salvaguardare il patrimonio italiano è necessario interrompere i processi di degrado e alimentare attività di risanamento e recupero, occorre dare forza di legge a linee fondamentali che tutelino l'assetto del territorio, che ne fermino il degrado e il consumo.

In Italia il consumo di suolo è cresciuto, dal 2005 al 2010, al ritmo di oltre 8 metri quadrati al secondo, pari al 6,9% del territorio nel 2010. Questo significa che per ogni italiano sono andati persi più di 340 mq all'anno, è quanto emerge da uno studio dell'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale (Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo - CRCS) sull'andamento del consumo di suolo dal 1956 al 2010. Ogni 5 mesi viene cementificata una superficie pari a quella del comune di Napoli, mentre il suolo che se ne va ogni anno è pari all'estensione dei comuni di Milano e Firenze messi insieme. Negli anni '90 l'incremento ha sfiorato i 10 mq al secondo, e comunque il consumo di suolo per oltre 50 anni nel nostro Paese - afferma l'Ispra, è sempre stato sopra la media europea (2,3%): già nel 1956 veniva 'inghiottito' il 2,8%, per 8.000 kmq (170 mq per abitante); nel 2010 si è arrivati a oltre 20.500 kmq. La classifica delle regioni nel 2010 vede in testa la Lombardia che supera la soglia del 10%, con 14 regioni oltre il 5%. Questo è un indicatore importante su cui riflettere, è necessario un equilibrio tra il consumo di suolo, lo sviluppo delle città e il

³ L'**Organizzazione internazionale del lavoro** è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere la giustizia sociale e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro in tutti i suoi aspetti.

rapporto tra la campagna e l'area urbana. La valorizzazione del territorio sta nella capacità di saper rigenerare e riqualificare il tessuto edilizio esistente e di integrare con la strategia di risparmio energetico. Questa tendenza ci allontana dalle migliori esperienze europee, dove l'attività si concentra spesso nella riqualificazione dei cosiddetti "brown fields", nel recupero e riqualificazione di aree industriali dismesse.

Il fenomeno del consumo di suolo riguarda anche le aree produttive, dal momento che in Italia si riscontra una forte dispersione insediativa (sprawl): sono oltre 3.400 le aree industriali e commerciali presenti, per una superficie complessiva di oltre 250.000 ettari. Il 55% si trova nelle regioni del Nord, il 28% nel Centro e il 17% nel sud. La dimensione media di un'area produttiva è 73 ettari. Uno strumento per limitare il consumo del suolo in questo ambito è rappresentato dalle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA), dal momento che si tratta di aree mirate alla sostenibilità, a partire dalla scelta localizzativa e dalla pianificazione, per arrivare alla gestione. La riduzione della nascita di nuove aree produttive a favore della riqualificazione di aree esistenti e dismesse rappresenta un approccio coerente alla logica delle APEA e consente di coniugare la spinta allo sviluppo con la riduzione del consumo di suolo.

La tutela e valorizzazione del territorio italiano pertanto rappresenta un'importante opportunità di sviluppo e crescita anche delle imprese italiane che operano nel settore della prevenzione e del recupero ambientale.

Altro tema centrale per corrette politiche di sviluppo urbano è la qualità dell'aria strettamente correlato alle scelte energetiche e dei trasporti e che risente storicamente nel nostro Paese di una disattenzione notevole da parte dei mezzi d'informazione e della pubblica opinione. Solo nei periodi di forte inquinamento la tendenza si inverte e gli amministratori locali vengono messi sul banco degli imputati come responsabili della salute dei cittadini. In realtà, sono proprio gli enti locali e le città ad impegnarsi con programmi concreti di limitazione delle fonti inquinanti, per altro con provvedimenti (blocchi del traffico) che sono spesso oggetto di critiche anche forti da parte dei cittadini e che non possono sostituire le misure strutturali indispensabili per il miglioramento della qualità dell'aria a livello nazionale. L'Italia è stata deferita alla Corte di Giustizia europea per non aver affrontato in modo efficace il problema delle emissioni eccessive di inquinanti di polveri sottili e tali procedure d'infrazione sono state avviate perché non si è dimostrato di essere in grado di perseguire e attuare politiche in grado di rientrare nei limiti fissati dalle norme. Si rischiano quindi sanzioni per diverse centinaia di milioni di euro, somme che potrebbero invece essere destinate a realizzare interventi volti a limitare la produzione di emissioni.

Parte 3 - Politiche e misure economiche per lo sviluppo della green economy da parte di Regione ed Enti Locali

Di seguito vengono indicati alcuni ambiti che Regioni ed Enti locali considerano prioritari per lo sviluppo di azioni ed attività che siano un volano nel sostegno allo sviluppo della green economy.

3.1 Programmazione dei Fondi strutturali

I fondi strutturali europei rappresentano una componente importante per l'attuazione di politiche mirate allo sviluppo dell'innovazione nelle imprese e nei territori.

Nel ciclo 2007-2013 i fondi strutturali (FESR, FSE e FEASR) hanno messo a disposizione risorse a livello nazionale per un totale di spesa pari a circa 66 miliardi di euro, indirizzati a misure riguardanti, tra gli altri temi, ricerca e innovazione, competitività e sostenibilità.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) dispone di risorse complessive di spesa pubblica pari a 44 miliardi, di cui circa 21 di contributo europeo.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) dispone di oltre 15 miliardi, di cui quasi 7 di contributo europeo.

Il fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) dispone risorse per oltre 17 miliardi, di cui circa 9 di quota europea.

Tutti questi programmi di finanziamento intercettano settori che rientrano pienamente nel campo della green economy.

Nei POR (Programmi Operativi Regionali) dei fondi FESR di alcune Regioni, attualmente in scadenza, ad esempio, sono state attuate misure rivolte all'innovazione di prodotto e di processo e anche alla qualificazione energetica e ambientale delle aree produttive.

Il Documento di apertura del confronto pubblico *“Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”* presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali indica che anche nel prossimo ciclo di programmazione i temi della green economy potranno essere al centro di politiche di sviluppo.

Esso, infatti, prevede che la politica di coesione incentiverà il risparmio energetico nelle strutture e nei cicli produttivi anche attraverso l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto e agevolando la sperimentazione e, laddove possibile, la diffusione di fonti energetiche rinnovabili per l'autoconsumo.

Il successivo Accordo di partenariato (nella versione del 15 luglio 2013) conferma questo approccio e promuove:

- interventi a sostegno di settori collegati alla green economy, all'eco-innovazione, all'economia a bassa intensità di carbonio e all'efficacia delle risorse
- eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche
- riduzione dei consumi energetici dei cicli e delle strutture produttive
- smart grids come infrastruttura delle “città” intelligenti a basse emissioni” – smart cities
- interventi di messa in sicurezza dei territori (rischio idraulico, geologico, sismico)
- interventi per politiche di miglioramento della qualità dell'aria
- realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi e servizi ecosistemici
- ricerca e sviluppo di prodotti e di tecnologie in grado di generare meno rifiuti durante tutta la vita del prodotto (progettazione, realizzazione, distribuzione, uso/consumo)

- sviluppo di simbiosi industriale a livello di distretti produttivi, sostenendo le reti di riutilizzo e di riparazione

I risultati dell'insieme degli interventi a favore dello sviluppo della green economy e delle relative misure finanziabili attraverso il nuovo ciclo di programmazione europea 2014-2020 potranno essere potenziati, ove esistano le condizioni di base (capitale locale inutilizzato e/o sviluppabile, presenza di istituzioni regionali forti e dotate di un buon livello di capacità amministrativa), attraverso una opportuna applicazione dell'approccio integrato e place-based affermatosi negli ultimi anni come elemento fondante la Politica di Coesione Europea.

Tale approccio suggerisce una maggiore integrazione e declinazione territoriale degli interventi per lo sviluppo e la coesione economica e il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Territoriale in quanto mette al centro i punti di forza e di debolezza di un sistema economico a partire dalle sue articolazioni e specificità locali, integrato, in quanto unisce investimenti in infrastrutture con l'innovazione e la formazione.

Fra gli strumenti messi a disposizione dal nuovo ciclo di programmazione europea utilizzabili a questi fini va segnalato quello degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI - art.99 della bozza di Regolamento generale), il quale prevede la possibilità di attingere in modo coordinato e trasversale a finanziamenti provenienti da più assi e programmi operativi (in particolare FESR e FSE) per lo sviluppo di una strategia d'investimento integrata di un territorio o settore funzionale. L'impiego dello strumento autorizza le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi a delegare l'attuazione di elementi di più assi prioritari a un organismo unico (autorità locale) con il compito di garantirne la realizzazione in un'ottica di complementarità.

Riferimenti per sviluppo di proposte

- a. Le Regioni potrebbero convergere nel proporre misure coordinate a livello nazionale sulla green economy (riguardanti ad esempio l'eco-innovazione in termini di processo e di prodotto, le filiere produttive, gli interventi a scala di cluster) per fare massa critica.
- b. Potrebbe essere opportuno un coordinamento per l'implementazione di un sistema di monitoraggio omogeneo in tutte le regioni italiane (concordando ad esempio sulle categorie di imprese classificate come green o sui sistemi di qualificazione ambientale di prodotto) in modo da far passare un messaggio unitario e chiarificatore, oltre che culturale, su cosa sia realmente green.
- c. Prestare particolare attenzione al potenziale per lo sviluppo della Green Economy nella selezione dei territori e dei settori funzionali su cui sperimentare e sviluppare lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati a partire dai temi strategici dello sviluppo urbano e di quello delle aree interne.
- d. Si propone di utilizzare le risorse connesse all'obiettivo 11 dell'Accordo di Partenariato per l'utilizzo dei fondi comunitari 2014-2020 - denominato "Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente" per intervenire sulla Capacity Building degli Enti locali al

fine di accrescere le competenze e le conoscenze e sviluppare gli strumenti necessari alla PA per stimolare il raggiungimento del massimo grado di sviluppo della “Green Economy”⁴.

3.2 Mercati verdi pubblici e privati

La strategia green dell’OCSE evidenzia la necessità di attivare politiche per l’innovazione al fine di promuovere un mercato per le eco-tecnologie e degli eco-prodotti anche sul fronte della domanda, attraverso il perfezionamento dei sistemi di appalti pubblici di beni e servizi e la messa a punto di strumenti che favoriscano prodotti e servizi ecocompatibili.

Nel 2010 la spesa della PA per acquisto di prodotti e servizi ammontava al 16,3% del PIL (per una spesa di circa 252 miliardi di euro).

Nel 2011 gli appalti affidati nel rispetto dei parametri del GPP sono stati oltre 3.500, a fronte di quelli rilevati nel 2010 che ammontavano a circa 250.

A tal proposito è importante considerare il potenziale degli Acquisti Verdi Pubblici di beni e servizi (Green Public Procurement - GPP) come leva dei mercati e di rilancio in chiave green del sistema produttivo.

L’evoluzione green degli appalti pubblici rappresenta un efficace strumento di politica industriale con cui perseguire obiettivi di miglioramento ambientale in grado di coniugare infatti efficienza della spesa pubblica e capacità dei sistemi produttivi a generare risposte migliori sotto il profilo ambientale.

Il nostro Paese, che ha adottato un Piano d’Azione Nazionale per la sostenibilità degli Acquisti della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) nel 2008, revisionato nel 2013 (Dm Ambiente 10 aprile 2013), si posiziona all’ottavo posto tra i 27 Stati membri per quanto riguarda lo stato di attuazione del GPP (numero di bandi con criteri di preferibilità ambientale)⁵. In questo costante impegno, gli Enti locali devono svolgere al meglio il ruolo di protagonisti che lo stesso legislatore nazionale ha loro conferito. Si pensi ad esempio alle prescrizioni particolari per le Regioni e gli Enti locali ed ai relativi inviti formulati nell’articolo del Dm Ambiente 10 aprile 2013 (Pan GPP). Per rendere da un lato sostenibili tali obiettivi per la PA e dall’altro fare in modo che il mercato pubblico rappresenti un volano importante di rilancio del sistema industriale, occorre agire per rafforzare la *governance* complessiva del sistema che chiarisca ruoli, codifichi responsabilità e fornisca strumenti adeguati a supporto.

Notevoli sono anche le prospettive per il mercato privato di beni e servizi green, grazie ad un’evoluzione culturale del cittadino/consumatore che non identifica più la sola conoscenza della marca come garanzia dell’acquisto ma che manifesta una sempre maggiore esigenza informativa sul prodotto: dalle informazioni sulle caratteristiche qualitative, agli effetti sulla salute, fino agli impatti ambientali generati nelle diverse

⁴ In particolare, un’esigenza pressante delle pubbliche amministrazioni è quella di poter disporre di adeguati strumenti che forniscano una indispensabile base di conoscenza territoriale a supporto del processo di definizione e attuazione della strategia e della conseguente programmazione delle azioni in campo energetico-ambientale. Questo, nell’ottica del raggiungimento degli obiettivi energetici che l’Europa si è data per il 2020, ma anche al fine di consentire il miglior utilizzo delle risorse finanziarie disponibili sul territorio conseguendo il miglior rapporto costi-benefici delle politiche e delle azioni messe in campo, nonché il continuo monitoraggio del raggiungimento dei target e degli eventuali “interventi correttivi”.

⁵ Eurostat 2007

fasi del suo ciclo di vita (*cf. Indagine progetto Life PROMISE – nov 2012*). Su questo fronte appare evidente l'importanza di affiancare gli enti locali nel ruolo di educatori e di comunicatori in grado di responsabilizzare sul fronte ambientale i cittadini del proprio territorio. Il cittadino va, infatti, messo nelle condizioni (culturali e formative) di saper scegliere premiando nelle scelte quotidiane la “green economy del territorio”.

Infine il tema della Città; le decisioni inerenti le trasformazioni urbane devono tener conto degli impatti generati sul capitale naturale, sui servizi ecosistemici e sul paesaggio, sulla mobilità sostenibile. Pianificare e progettare le aree urbane come sistema ecologico d'area vasta non ha il velleitario obiettivo di riportare o mantenere la città in equilibrio con l'ambiente esterno, ma progettare gli edifici, la topografia urbana, gli ecosistemi naturali urbani, ecc. all'interno di una pianificazione che consideri le funzioni del capitale naturale e dei suoi cicli (delle acque, dei rifiuti, dell'energia, dell'aria ecc), assume un'importanza strategica come supporto ecosistemico dello sviluppo durevole della città e del benessere dei suoi cittadini.

Riferimenti per sviluppo di proposte

- a. Agevolare il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi del PAN GPP (che secondo la recente modifica del Piano nazionale prevede che gli Enti arrivino al 50% di appalti verdi), tramite l'offerta di opportuni strumenti di supporto alle Regioni e agli altri Enti Locali che abbiano adottato criteri ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi. Un aiuto in tal senso potrebbe venire dallo studio, nell'ambito della disciplina e dei principi propri della contabilità pubblica, di meccanismi premiali nel calcolo della spesa delle amministrazioni che acquistano secondo criteri ambientali.
- b. È opportuno mettere a regime l'attuale metodologia di rendicontazione eseguita dall'AVCP (Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici) anche attraverso un sistema di premialità/sanzione per le stazioni appaltanti, nonché l'elaborazione di una disciplina più dettagliata e prescrittiva sulla compilazione della scheda “Acquisti Verdi – Pan GPP” della piattaforma SIMOG (Sistema informativo) dell'Osservatorio nazionale contratti pubblici.
- c. Avviare un'azione riformatrice del mercato elettronico in modo che tenga conto dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quindi dei criteri contenuti nei CAM, anche attraverso l'allargamento della partecipazione ai Gruppo di lavoro di livello ministeriale che attualmente prevedono la presenza delle sole Centrali di committenza regionali.
- d. Disciplinare in maniera puntuale il processo decisionale che porta alla definizione dei CAM, ampliando anche la rappresentanza degli stessi enti locali nella definizione dei CAM (criteri ambientali minimi) che si stanno definendo a livello nazionale per le diverse categorie merceologiche. Rendere i CAM più efficaci e funzionali nell'applicazione sia da parte delle Stazioni appaltanti, sia da parte degli operatori economici (in sede di presentazione della documentazione attestante i requisiti ambientali richiesti) anche attraverso un'attività di omogeneizzazione degli stessi per le diverse categorie merceologiche, così come individuate nel PANGPP, con maggiore attenzione agli aspetti ambientali trasversali.
- e. Promuovere la formazione presso le Pubbliche Amministrazioni e gli operatori economici e favorire il flusso di informazioni corrette e puntuali per creare una nuova cultura e sensibilità presso le

Stazioni Appaltanti, prevedendo idonei strumenti per divulgazione e diffusione per i fornitori. Anche prevedendo opportuni schemi di rendicontazione che giungano fino ai cittadini e garantiscano maggiore trasparenza delle azioni intraprese.

- f. Istituzione di un elenco di professionisti qualificati, idonei a ricoprire il ruolo di commissari nelle verifiche di competenza delle Commissioni giudicatrici, nell'ambito delle procedure pubbliche di appalto mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ciò potrebbe ovviare a criticità talvolta riscontrate relativamente alla verifica dei requisiti equipollenti alle certificazioni ambientali (di processo e/o di prodotto).
- g. Avviare iniziative di stimolo alla Ricerca e Innovazione ambientale attraverso il ricorso al pre-commercial procurement (promuovere gare pubbliche per trainare domanda e ricerca in direzione "green").
- h. Puntare sulla crescente sensibilizzazione del consumatore per sostenere iniziative di qualificazione green di prodotti sfruttando leva competitiva del mercato privato.
- i. Prendere la Città come ambito privilegiato di riferimento per operare sulla qualificazione di settori chiave dell'economia nazionale con interventi che riguardino l'innovazione e la ricerca (smart cities) e la rigenerazione urbana a partire dalla riqualificazione energetica degli edifici (edilizia).

3.3 Credito e Fiscalità ambientale

Risanamento e prevenzione idro - geologica, riqualificazione dei centri storici, deep renovation energetica in edilizia pubblica e privata, trasporti urbani, prevenzione dei rifiuti e molti altri, si incontrano oggi difficoltà economiche che possono essere trasformate in opportunità nell'ambito del green new deal.

In tutti questi casi, infatti, è presente un risparmio anche economico e finanziario pubblico, che però richiede lunghi anni per la restituzione del capitale anticipato.

Inoltre, in molti casi, sono diversificati gli uffici e i bilanci nei quali si registrano i diversi effetti economici in questione. Ad esempio, per la prevenzione delle frane prevede un ufficio con ridotti bilanci, per cui le frane continuano a verificarsi. Intervengono allora, dopo le frane, mezzi economici di emergenza, provenienti da altri bilanci, per ripristinare l'agibilità del territorio, né esiste oggi un bilancio che comprenda ambedue gli aspetti.

Per quanto riguarda i tempi di rientro, è noto d'altra parte che nei mutui edilizi, con garanzia ipotecaria, le banche effettuano prestiti anche per 20 - 25 anni.

Occorre quindi mettere a punto le condizioni finanziarie per una "economia con restituzione di lungo termine", tipicamente fino a 30 anni, che nella realizzazione di programmi territoriali pubblici, punti ad investimenti basati su capitali privati, con garanzia pubblica. Un aspetto indispensabile, in proposito, è la previsione esplicita e dettagliata di monitoraggi, con opportune misurazioni, stabiliti e finanziati in sede contrattuale.

Le banche, oggi, non dispongono, in molti casi, nel loro "catalogo", dei relativi "prodotti finanziari" adatti per prestiti di lungo termine. E' previsto, in particolare, l'avvio di un gruppo di lavoro per la bancabilità della deep renovation energetica in campo pubblico, guidato dal Ministero per lo sviluppo. Un elemento centrale

all'interno delle misure di politica economica dovrebbe riguardare l'attribuzione di un prezzo all'inquinamento o allo sfruttamento eccessivo di risorse naturali, attraverso meccanismi quali imposte sul principio di chi inquina paga o sistemi di permessi negoziabili. Nel complesso delle possibili misure di politica ambientale, la fiscalità ha la funzione di indirizzare le scelte di imprese e cittadini verso gli obiettivi di efficienza ed efficacia prefissati e stimolare il tasso di innovazione e dinamiche economiche positive. Peraltro in un periodo di riforme fiscali e di spending review, un maggiore utilizzo della fiscalità ambientale può giocare un ruolo influente nell'ambito di politiche orientate alla crescita, contribuendo a ridurre gli oneri gravanti su altri fattori di produzione (ad es. il lavoro) che influenzano negativamente l'economia e il benessere locale e nazionale, nonché la spesa per contributi sociali.

La modifica (o il vero e proprio riordino) del sistema di fiscalità generale è tra i temi prioritari anche nell'ambito degli impegni programmatici del neonato governo, con obiettivi sia di tipo strutturale (efficace attuazione del federalismo fiscale) sia di tipo contingente (l'urgenza di ridurre il carico fiscale gravante su imprese e persone fisiche, stimolare la crescita economica, generare nuovi posti di lavoro).

In questo quadro complessivo sono coinvolti i diversi livelli amministrativi così come i diversi soggetti destinatari dell'imposizione (ad es. si discute di rimodulazione dell'IRAP regionale o di sostituzione dell'IMU con una imposta comunale).

Questo è quindi forse il momento migliore per sviluppare proposte che vadano nell'ottica di una diversa articolazione del quadro fiscale introducendo modifiche e/o nuovi strumenti volti a creare l'auspicata sinergia tra raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale e di efficienza energetica e stimolo all'innovazione, a nuove forme di business e alla creazione di green jobs. Ciò a partire dalle opportunità delle linee guida approvate lo scorso 31 luglio da Consiglio di Amministrazione di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), il quale prevede che a supporto dell'economia potrebbero essere mobilitati fino a circa 5 miliardi di euro attraverso strumenti di finanziamento di immobili residenziali tramite il sistema bancario, anche al fine di favorirne l'efficientamento energetico.

Riferimenti per sviluppo di proposte

- a. Dare orizzonte temporale pluriennale agli strumenti di incentivo più efficaci (es. bonus fiscali del 65% e 55% per interventi di efficientamento energetico degli edifici) ampliandoli a interventi di rigenerazione urbana.
- b. Avviare un tavolo urgente coinvolgendo Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per fare sintesi dei fondi, razionalizzandoli (meno bandi, più risorse) e con al centro settori, come l'edilizia, strategici per l'economia nazionale.
- c. Riformulare il mix di strumenti fiscali di competenza nazionale/regionale e/o comunale al fine di privilegiare lo stimolo alla produzione e al consumo eco-compatibile, ad esempio riducendo l'imposizione su altri fattori critici propri dell'attività di impresa (trasferendo parte della tassazione dal lavoro alle risorse ambientali).
- d. Sviluppare forme di fiscalità proporzionali all'effettivo sfruttamento delle risorse ambientali ed energetiche (carbon tax) così da generare meccanismi virtuosi e premianti (es. credito d'imposta allargato a vari temi, imposta sugli immobili proporzionale all'efficienza energetica) adeguati rispetto al

contributo e al coinvolgimento che si chiede ai cittadini/utenti e anche alla funzione di stimolo all'economia locale che i servizi pubblici ambientali possono avere (strumenti per adozione efficace della TARES).

- e. Mettere in campo con Cassa Depositi e Prestiti (CDP) strumenti per favorire la riqualificazione del patrimonio pubblico (sperimentazione ACER su case popolari) e considerare la premialità urbanistica un importante strumento per incentivare interventi sul patrimonio privato.
- f. Intervenire sulla disciplina del rapporto tra Enti Locali ed Esco al fine di favorire la realizzazione di interventi di efficienza energetica del patrimonio pubblico, ad esempio attraverso la definizione di modelli di contratti Energy Performance Contract (EPC) ⁶.
- g. Attivare nuovi strumenti e prodotti finanziari anche basati sulla possibilità di fornire garanzia pubblica ai capitali privati investiti nella realizzazione di interventi territoriali.

3.4 Sviluppo di Public - Private partnership

L'Unione Europea promuove la realizzazione di Partnership Pubblico Privato (PPP) intesa sia come modalità di collaborazione di tipo istituzionale tra soggetti pubblici e soggetti privati attraverso la costruzione di un processo trasparente e supportato da strumenti di governance (es. Accordi di programma, Protocolli d'Intesa) sia come strumento contrattuale per favorire la realizzazione di infrastrutture o servizi di interesse collettivo (es. project financing).

Nei territori fare sistema risulta particolarmente rilevante a causa della estrema polverizzazione del nostro sistema economico, caratterizzato prevalentemente dalla presenza di imprese di piccole e medie dimensioni che per affrontare le sfide della transizione green necessitano di azioni e strumenti che consolidino la loro massa critica e ne valorizzino la capacità innovativa.

Le Regioni e gli Enti Locali assumono un ruolo strategico per favorire lo sviluppo di questo tipo di iniziative a supporto delle imprese e delle aggregazioni di imprese relativamente ai temi dell'eco-innovazione. Tali strumenti possono favorire la realizzazione di servizi innovativi per le imprese di tipo centralizzato o coordinato e la realizzazione di infrastrutture ed impianti di tipo collettivo attraverso un approccio di cluster o di network.

Le collaborazioni tra soggetti pubblici e privati, nell'ambito della green economy, possono concretizzarsi attraverso diversi strumenti e contesti, quali le aree produttive ecologicamente attrezzate, i distretti agricoli e industriali, le filiere produttive e le reti di impresa.

Sono numerose le reti di impresa ad oggi costituite in Italia, anche tramite contributi regionali. Queste strutture rientrano nel campo della green economy qualora l'oggetto dei contratti di rete o gli obiettivi

⁶ In Regione Piemonte sono stati fatti contratti EPC nel settore sanitario per interventi sull'illuminazione pubblica ed edifici.

della rete siano relativi, per esempio, alla qualificazione ambientale di processo e di prodotto, all'eco-innovazione e allo sviluppo di servizi eco-efficienti.

Le aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) sono state introdotte in Italia nel 1998, attraverso il decreto Bassanini che delegava le Regioni a disciplinare la materia. Oggi le APEA rappresentano un bacino ideale per l'attuazione di partnership pubblico privato relativamente a molteplici soluzioni: realizzazione di impianti collettivi (energia, rifiuti, acque), reti (comprese le ICT), gestione centralizzata di servizi, ecc. e possono essere resi operativi attraverso accordi volontari, convenzioni, programmi d'area. Questa capacità di intervento simultaneo e ad ampio raggio è testimoniata dall'esperienza italiana ed anche nelle regioni in cui non si è ancora arrivati ad una vera e propria disciplina APEA è ormai consolidata la partecipazione delle aree industriali organizzate in network di imprese nell'attuazione, ad esempio, dei Piani di Azione per l'Energia Sostenibile o nelle partnership con Università e centri di ricerca come diffuso è diventato il loro impegno nel razionalizzare gli spostamenti casa - lavoro dei dipendenti o per ottimizzare i percorsi di carico/scarico di merci e di rifiuti con evidenti ricadute positive in termini sia ambientali che economici. Ad oggi le Regioni che dispongono di una normativa sulle APEA sono 9 (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna e Toscana), ma il tema è sviluppato anche in altre Regioni (es. Lombardia, Lazio).

Infrastrutture di eccellenza, servizi innovativi, marchi di qualità ambientale di valenza territoriale rappresentano strumenti che possono essere oggetto di politiche territoriali e di collaborazioni tra soggetti pubblici e privati all'interno di distretti produttivi. nella convinzione che affrontando gli aspetti ambientali comuni ci siano ampi margini per conseguire un più alto valore aggiunto, ridurre i costi e migliorare la qualità del territorio. L'evidenza empirica suggerisce che questo tipo di interventi facilita la costituzione di una rete di imprese dell'eco-efficienza gravitante sull'organizzazione rappresentativa del cluster (Soggetto Gestore nel caso di area industriale) in quanto capace di interpretare la domanda di servizi collettivi delle unità produttive localizzate nel territorio e metterla in contatto con l'offerta di eco-innovazione e di tecnologie ambientali. Considerando i 101 distretti analizzati dall'Osservatorio distretti italiani nell'ambito dell'indagine Ecodistretti 2012 si rileva che il 21,3% dei distretti è dotato di tutte le infrastrutture necessarie per la gestione della risorsa idrica (fognatura, depuratori, acquedotti industriali), il 53,8% in parte, il 25% dei distretti non ha alcuna dotazione impiantistica. Il 41% dei distretti ha realizzato impianti centralizzati o di rete per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Nel 62% dei distretti è presente una agenzia o ente che fornisce servizi sull'innovazione.

Le progettualità dei distretti in materia di innovazione ambientale riguardano per il 49% iniziative connesse ai temi del cambiamento climatico e per il 36% di essi la promozione della certificazione ambientale che, per 4 distretti, ha comportato l'ottenimento dell'Attestato EMAS. Il 32% dei distretti ha in atto (o in progetto) iniziative sul tema dei marchi di qualità ambientale di prodotto.

Riferimenti per sviluppo di proposte

- a. Dare impulso a livello nazionale per la trasformazione dei distretti industriali in eco-distretti. Modalità precise di finanziamento per le iniziative di APEA potrebbero rafforzare l'inquadramento nazionale (9 regioni su 21 hanno legiferato) e un aiuto potrebbe provenire dal registro nazionale. La simbiosi industriale potrebbe beneficiare di regolamenti specifici su smaltimento rifiuti,

approvvigionamento energetico, acquisti verdi condivisi tra più imprese nonché di una reale attuazione delle semplificazioni previste e mai decollate nell'art. 26 del decreto 112/98. Finanziare studi di fattibilità e analisi costi/benefici specifici per la figura del Soggetto Gestore delle infrastrutture e servizi ambientali di area la cui costituzione, soprattutto quando si interviene in aree esistenti, si sta rivelando come uno dei passaggi più difficili nell'applicazione delle varie discipline regionali.

- b. Stabilire e incentivare forme di partecipazione pubblico private che facilitino la ricerca e lo sviluppo di innovazione green anche riferendosi ai “ progetti speciali” di cui all'art. 13 comma 2 del *Fondo per la crescita sostenibile* emanato dal Ministero per lo Sviluppo Economico.
- c. Sostenere attività specifiche per la valorizzazione dei prodotti italiani anche sotto il profilo della qualificazione ambientale, rilanciando iniziative quale il protocollo d'intesa per lo sviluppo di un marchio di qualità ambientale nazionale nei distretti e nelle filiere produttive sottoscritto dai Ministeri dello Sviluppo Economico e dell'Ambiente e sette Regioni italiane.
Un approccio di distretto o di cluster⁷, in particolare, può favorire la competitività delle piccole e medie imprese che caratterizzano il territorio italiano.

3.5 Tutela e valorizzazione dei territori

La green economy comprende anche le azioni e strumenti rivolte a valorizzare i territori, a tutelare e valorizzare le aree naturali e gli ecosistemi, a prevenire il dissesto idrogeologico coinvolgendo realtà impegnate nel fornire strumenti operativi e servizi in tal senso.

La Roadmap europea per lo sviluppo della Green Economy⁸ dedica grande attenzione al ruolo del capitale naturale (agricoltura, pesca, acqua, foreste). Le Regioni e gli Enti Locali anche in questo ambito sono impegnati attraverso politiche ed azioni mirate alla riduzione del consumo del suolo, alla riqualificazione, recupero e risanamento dei centri storici, delle aree urbane periferiche, delle aree industriali dismesse, alla tutela e valorizzazione delle aree naturali protette, delle risorse idriche, alla gestione sostenibile del patrimonio forestale. Tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti e promozione delle diversità e del policentrismo possono tradursi in nuove e diffuse opportunità di sviluppo.

La valorizzazione del territorio deve includere, oltre agli aspetti ambientali, anche gli aspetti paesaggistici e di messa in sicurezza, i quali devono essere integrati nelle politiche di gestione del territorio al fine di stimolare un incremento del turismo, favorire la competitività territoriale promuovendo il ruolo del patrimonio territoriale e paesaggistico quale elemento di qualificazione di quelle filiere produttive capaci di competere sul mercato proprio valorizzando le specificità dei territori.

⁷ . L'approccio di cluster si fonda su una collaborazione tra soggetti pubblici, generalmente promotori, e soggetti privati, generalmente attuatori.

⁸ *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP, 2011.

Valorizzare il territorio in quest'ottica può portare ad un sostegno economico ed alla creazione di green jobs sia nei settori più strettamente connessi al capitale naturale (ad esempio il ritorno dei giovani all'agricoltura) che al turismo sostenibile.

Sul fronte degli interventi territoriali, infrastrutturali ma non solo, l'accettabilità sociale è condizione necessaria per il successo dei progetti in questione, di cui spesso si valutano solo, o prevalentemente, gli aspetti economici ed ambientali.

Sul fronte del dissesto idrogeologico appare fondamentale passare da una logica di gestione delle emergenze investendo nella prevenzione e nella predisposizione di idonei interventi infrastrutturali. . Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali, adottare strumenti di piano che aumentano i fattori di rischio naturali, trascurare la manutenzione ordinaria, continua, degli invasi e corpi idrici, dei versanti, delle aree boschive e di quelle incolte e, ancora, degli insediamenti (agricoli, ma anche dei borghi antichi e dei piccoli insediamenti) e dei sentieri determina a un tempo: rischi elevati per le pianure litoranee, dove si accumulano popolazione e ricchezza; costi assai cospicui per gli interventi rimediali e talora per le vite umane.

La certificazione ambientale delle Pubbliche amministrazioni potrebbe costituire un elemento cui puntare garantendo efficienza dell'organizzazione interna e impegno al miglioramento ambientale del territorio amministrato.

Riferimenti per sviluppo di proposte

- a. Definire meccanismi e strumenti (nella direzione ad es. della golden rule) per sbloccare la possibilità di intervento degli enti locali consentendo ad esempio di derogare al patto di stabilità per spese di interventi di prevenzione e in generale di tutela e messa in sicurezza del territorio che avranno un ritorno economico, ad esempio in termini di evitate sanzioni comunitarie, o di riduzione delle spese di intervento post eventi calamitosi nella direzione di investimenti anticiclici (idrico, dissesto idrogeologico e patrimonio edilizio pubblico) o per interventi di efficienza energetica degli edifici pubblici (anche al fine di favorire il raggiungimento dei target della nuova direttiva 27/2012).
- b. Prevedere idonee premialità (ad es. nell'erogazione di finanziamenti nazionali con caratteristiche ambientali) per gli Enti pubblici in grado di dimostrare il proprio impegno al miglioramento degli aspetti ambientali, territoriali e paesaggistici attraverso i sistemi di gestione ambientali certificati (EMAS e/o ISO 14001) od attraverso l'adesione al Patto dei Sindaci (con il piano d'azione per l'energia sostenibile - PAES- approvato).
- c. Incentivare modalità di pianificazione territoriale che includano gli aspetti paesaggistici, ambientali ed ecosistemici, che considerino le funzioni del capitale naturale e dei suoi cicli (delle acque, dei rifiuti, dell'energia, ecc.) e siano orientate alla riduzione del consumo di suolo, alla riqualificazione delle aree urbane, al recupero e risanamento dei centri storici e delle aree industriali dismesse. In tal senso appare auspicabile dar luogo ad una programmazione nazionale di investimenti per la manutenzione, tutela e messa in sicurezza del territorio (a partire dalla sicurezza sismica di scuole e ospedali e idraulica) in piena coerenza con la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti

Climatici in fase di elaborazione e consultazione, che identifica le maggiori vulnerabilità e i conseguenti settori d'azione prioritari. La incapacità di un territorio di produrre Adattamento ai Cambiamenti Climatici aumenta il rischio degli investimenti e quindi genera la necessità di maggiori oneri assicurativi.

- d. In particolare, per la gestione integrata dei rifiuti sarà cruciale una applicazione coerente della direttiva quadro 98/08/CE e del principio di responsabilità del produttore, oltre al principio di prossimità già ribadito anche a livello europeo dalle diverse norme di settore. Sarà altresì opportuno attuare in maniera corretta e coerente le norme europee relative all'effettivo avvio a riutilizzo e riciclo, prevedendo con la pianificazione regionale e di livello inferiore (ATO) l'adeguata infrastruttura impiantistica – anche attraverso una legge obiettivo – necessaria a raggiungere gli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti, superando il mero obiettivo di raccolta differenziata laddove non vi sono le condizioni di contesto. Centrale sarà una tempistica certa per i piani regionali e il riportare chiarezza in merito ai rapporti fra soggetto gestore del servizio e Comune circa i proventi della valorizzazione dei materiali affinché i proventi vadano a detrazione delle imposizioni a carico dei cittadini/utenti.
- e. Finanziare progetti sperimentali per favorire nuove opportunità di sviluppo economico sostenibile, capaci di gestire in modo innovativo le risorse proprie dei territori, con particolare riferimento alle aree interne e ad iniziative finalizzate alla creazione di green jobs e alla valorizzazione economica dei territori stessi (es. tutela del territorio, valorizzazione del turismo sostenibile, dell'agricoltura multifunzionale e delle produzioni agroforestali) alla definizione di metodi e strumenti in grado di favorire l'accettazione sociale e nuove forme di contrattualistica. Occorre andare oltre la classica distinzione dei settori di intervento propri della Pubblica Amministrazione mediante forme di elaborazione partecipata che chiamino al confronto componenti sociali tradizionalmente fra loro impermeabili e da lì generino proposte condivise e per tutti impegnative. Il modello dei Contratti di Fiume rappresenta un esempio avanzato di tale modalità partecipativa e dovrebbe essere esteso alla tutela dei tanti ecosistemi complessi. Ovviamente questi approcci costano, per cui l'investimento (il cui carattere pubblico è garanzia di imparzialità) deve trovare adeguati strumenti di monitoraggio al fine di dimostrarne l'efficacia, potenzialmente molto forte.