

---

# UNO SGUARDO ALLO SVILUPPO LOCALE: METODI E STRUMENTI “PATTIZI” PER LA GESTIONE AMBIENTALE DEI TERRITORI

Salvatore Giordano, Esperto Nomisma  
[salvatoregiordano.green@gmail.com](mailto:salvatoregiordano.green@gmail.com)

Marco Marcatili, Economista Nomisma  
[marco.marcatili@nomisma.it](mailto:marco.marcatili@nomisma.it)

Marco Stevanin, Esperto Nomisma  
[marcostevanin.green@gmail.com](mailto:marcostevanin.green@gmail.com)

Dopo la tempesta, ripensare lo sviluppo, se non costituisce una priorità dell’agenda politica, rappresenta una urgenza della comunità. Nella consapevolezza che le traiettorie di crescita non saranno più “autostrade” comode e ben visibili, ma “sentieri” impervi, tortuosi e spesso non riconoscibili immediatamente, ci sembra utile recuperare due “lezioni” che possono aiutare a condividere una rinnovata visione di sviluppo locale.

La prima di Carlo Trigilia secondo cui, in una economia sempre più legata a fattori non di mercato, meno governabili con semplici relazioni contrattuali e più basati invece su condizioni di contesto che facilitano la cooperazione fra soggetti, lo sviluppo locale si realizza quando migliora la capacità di produrre beni collettivi locali che alimentano la competitività delle imprese e quando aumenta la capacità di valorizzare beni comuni come risorsa e componente di una migliore qualità sociale. In tale quadro, allora, il perseguimento dello sviluppo locale, in un contesto di economia relazionale, dipende soprattutto dalla capacità di costruzione sociale dell’innovazione e diventa determinante la capacità dei soggetti locali, individuali e collettivi, di cooperare attraverso accordi formali e informali per arricchire le economie esterne materiali e immateriali. In questo senso, risulta centrale la qualità della *governance* locale, come dimostrano gli esperimenti incentrati sullo sviluppo caratterizzati dalla capacità dei gruppi dirigenti pubblici e privati di collaborare ad un progetto condiviso.

Nella seconda lezione di Giacomo Becattini il corretto punto di partenza dell’analisi produttiva postula che ogni luogo, per come hanno contribuito a formarlo madre natura e le vicende della sua storia, ha in ogni dato momento un suo grado di “coralità produttiva”, che si articola in mille figure istituzionali (dalla famiglia tipica all’impresa rappresentativa, al governo locale, ai riti religiosi ecc.) e culturali (per esempio, le istituzioni para-produttive, l’assistenza sociale, gli sport praticati e preferiti ecc.) che costituiscono lo sfondo (in senso antropologico) da cui dipendono e su cui si proiettano le decisioni, anche economiche. Siamo di fronte ad un processo composito dove, al servizio della crescita umana agiscono, simultaneamente e alternativamente, forze che provengono sia dal con-vivere che del co-produrre: economie esterne di “vicinanza caratteriale” ed economie esterne di “vicinanza tecnico produttiva” miranti tutte a soddisfare al meglio un particolare nucleo di bisogni.

**Dimensione sociale** (C. Trigilia) e **coralità produttiva** (G. Becattini) costituiscono una visione rinnovata dello sviluppo locale, meno “illuministica” rispetto agli ultimi decenni ma più capace di “autosostenere” endogenamente nuove funzioni propulsive dei territori. In questo contributo si intende illustrare possibili

approcci e strumenti utilizzati per la sperimentazione di sviluppo locale, nell'ambito di esperienze condotte su reti di Comuni e con un particolare sguardo ai temi ambientali.

### **Strumenti ambientali integrati: limiti attuali e alto potenziale futuro**

I vecchi modelli continuano a puntare su schemi di sviluppo inadeguati che, peraltro, determinano esternalità negative legate al consumo indiscriminato di suolo, a trasformazioni del territorio inappropriate, all'incapacità di attrarre gli investimenti e, ancora, di ripensare correttamente la valorizzazione di paesaggi e ambiti costruiti e attualmente sottoutilizzati, inefficienti e "geriatrizzati".

La stessa polverizzazione territoriale e strutturale dei Comuni rappresenta un ulteriore fattore limitante<sup>1</sup>. La conseguenza di questo quadro si traduce in una sempre maggiore debolezza dello scenario di sviluppo strategico territoriale condiviso che, dal punto di vista legislativo, si è cercato di controbilanciare con la nascita dei nuovi paradigmi aggregativi e organizzativi orientati verso un contesto di area vasta (Città Metropolitana, Unione dei Comuni, ecc.<sup>2</sup>) finalizzati a cogliere le opportunità legate all'economie di scala, alla perequazione territoriale e sociale, e ad una valorizzazione dei territori più coerente con le proprie vocazioni<sup>3</sup>.

Su questo fronte, la mancanza di una visione strategica e lo scarso coraggio nello sperimentare approcci più adeguati inducono le Amministrazioni a "pensarsi" nell'ambito ristretto del proprio territorio, o al massimo come somma di unità distinte.

Un'altra spinta di possibile bilanciamento e riconversione verso modelli di sviluppo più efficienti arriva dall'Europa, che raccomanda sempre più l'adozione di strumenti capaci di favorire visioni più ampie, integrate e soprattutto partecipate.

A tal proposito è opportuno ricordare, a titolo di esempio, i **Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile** (PAES, ovvero patto dei sindaci per la riduzione della CO<sub>2</sub>), i **Piani Urbani della Mobilità Sostenibile** (PUMS, finalizzati a valorizzare sempre di più la qualità ambientale e dei cittadini, attraverso un più ampio approccio al tema della mobilità e traffico), ma anche i **Contratti di Fiume** (CdF, attivi e prolifici in Europa e adesso in grande espansione anche in Italia), gli **Osservatori del Paesaggio** (avviati con la Convenzione europea del paesaggio del 2000) che, analogamente ai Contratti di Fiume, consentono di attivare, attraverso la creazione di tavoli di coordinamento degli stakeholders, nuove risorse economiche da convogliare in azioni e progetti condivisi e partecipati, di tutela e valorizzazione di fiumi e territori. Meritano una particolare menzione, inoltre, i **Contratti di Sviluppo** (CdS) come strumenti agevolativi, promossi dal Ministero dello Sviluppo economico e gestiti da Invitalia, diretti a sostenere sul territorio investimenti strategici e innovativi di grandi dimensioni (pari ad almeno 20 milioni di euro), il cui oggetto del contratto può essere relativo all'industria, al turismo o alla tutela ambientale.

Ricordiamo, infine, anche i **Regolamenti energetico-ambientali** che forniscono linee guida per progettare in maniera effettivamente sostenibile i territori (in realtà molti regolamenti, dichiarati come innovativi, hanno spesso il ruolo di colmare il gap normativo e di qualità edilizia rispetto allo standard imposto dall'Europa e sempre più disatteso con il pretesto della crisi economica).

Questi strumenti rappresentano reali opportunità per i territori e le Amministrazioni, in quanto si basano su una lettura integrata dei database ambientali che consentono di delineare una visione unitaria e concreta di sviluppo, nella definizione delle scelte strategiche future. Per fare tutto ciò tali strumenti devono però essere utilizzati nella loro accezione più ampia, ovvero di strumenti "pattizi" capaci di mettere a sintesi e coniugare correttamente le "coralità produttive" presenti. Seppure di grande interesse teorico e nonostante la forte carica di modernità, si tratta di approcci e strumenti che stentano tuttora a decollare.

### **Necessità di una cornice strategica per l'interoperabilità e la bancabilità degli strumenti**

Il radicamento dei vecchi modelli di sviluppo, che influenza e limita il carattere innovativo degli strumenti sopra descritti, l'intensa proliferazione e, spesso, la sovrapposizione di protocolli simili (i PAES, ad esempio,

---

<sup>1</sup> A gennaio 2014 il 70% dei comuni italiani è un Piccolo Comune: sono infatti 5.640 i comuni fino a 5.000 abitanti (Fonte: Dipartimento Economia Locale – Fondazione IFEL).

<sup>2</sup> Tra la fine di dicembre 2013 e febbraio 2014 sono ricorsi alla fusione 61 comuni, che a loro volta hanno dato vita a 26 nuove amministrazioni comunali, con una conseguente contrazione dell'universo dei comuni italiani, passato da 8.092 unità a 8.057 (Fonte Dipartimento Economia Locale – Fondazione IFEL).

<sup>3</sup> La forma più diffusa di valorizzazione del proprio territorio è quella di far parte di reti di Comuni, aggregati in forme di associazionismo.

hanno radici comuni ai Piani di Adattamento Climatico, ai Piani del Clima, all'Agenda XXI, ecc.), la necessità di contenere i costi delle Amministrazioni a scapito della qualità dei contenuti, portano molto frequentemente all'elaborazione di piani le cui azioni appaiono scarsamente "bancabili" e difficilmente in grado di attrarre investimenti reali, con riferimento sia alla programmazione europea sia alla possibilità di mobilitare interessi e interlocutori privati attraverso progetti di interesse collettivo. In tal senso, strumenti elaborati senza una visione strategica di riferimento soffrono sempre più frequentemente di uno sguardo parziale e troppo spesso "autoreferenziale" che genera un quadro stratificato di informazioni poco legate tra loro e all'origine di una complessità sempre meno gestibile da parte delle stesse Amministrazioni. Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato anche dalla necessità di questi strumenti di colloquiare e integrarsi con i piani dei territori (gli ex piani regolatori) che – seppure estremamente approfonditi, dettagliati e influenzati positivamente da relativamente recenti aggiornamenti normativi (vedi ad esempio L.R. RER 20/2000) – si sono dimostrati molto spesso inadeguati, troppo lenti e incapaci a riadattarsi alla repentina trasformazione di un mercato ancora oggi in evoluzione.

In un quadro di così grandi contraddizioni, caratterizzato da azioni di "agopuntura territoriale" per rispondere ad esigenze immediate e, al contempo, dalla necessità di una "pianificazione strategica" per costruire lo sviluppo locale con un orizzontamento di medio-lungo termine, l'unico antidoto diventa sapere riconoscersi e reinterprestarsi dentro una visione condivisa della realtà e delle potenzialità di sviluppo, oltre che accompagnare la comunità civile e imprenditoriale a identificarsi negli interessi collettivi. In questo senso, da un lato si può sostenere che senza visione l'agopuntura trasforma anche i territori più dinamici in inutili "progettifici"; è infatti solo in presenza di una visione strategica che l'agopuntura territoriale può diventare utile per rinnovare la stessa visione della realtà. Dall'altro lato, anche la pianificazione strategica, senza una visione condivisa e allargata ai soggetti reali dello sviluppo, diventa puro esercizio di stile.



Non c'è un algoritmo risolutivo per costruire un disegno comune e condiviso dello sviluppo locale, ma suggeriamo la costituzione di un **“coordinamento misto”** (tecnico e politico, locale e sovra-locale) in grado di restituire, attraverso una fase ricognitiva e di sintesi, un **“cruscotto a supporto delle decisioni”** per agire nelle seguenti direzioni:

- attivare un **processo strategico** e un percorso realmente integrato delle reti di Comuni interessate al rilancio dello sviluppo locale;
- assistere le Amministrazioni nel coinvolgimento attivo dei diversi attori presenti sul territorio attivando **processi e strumenti “pattizi”** capaci di raccogliere e definire le attività in accordi di sviluppo coordinato e condiviso con tutti gli interlocutori;
- catalizzare risorse economiche e **percorsi di finanziabilità** di azioni e progetti (dai fondi comunitari alla emissioni obbligazionarie di scopo tipo social bond, dalla costruzione di interessi locali al coinvolgimento di investitori sovra-locali).

Per il raggiungimento di questi obiettivi si ritiene imprescindibile l'attivazione di un percorso strutturato, con la capacità di inquadrare le tematiche in un contesto sovracomunale e allineato all'evoluzione nazionale ed europea, nonché di cogliere e utilizzare al meglio la modernità degli strumenti pattizi.

### **Ambiente, salute, e reputazione come driver di sviluppo**

Di fronte a queste sfide la prima tappa per le Amministrazioni è quella di costruire e comunicare una possibile **visione di sviluppo** dei propri territori affinando, attraverso un processo di “rigenerazione” complessiva e integrata, gli stessi strumenti ambientali e territoriali disponibili. In tal senso è molto importante una “regia mista”, in grado di definire *ex ante* un metodo di lavoro riconosciuto a livello europeo e di favorire dall'esterno una più efficace corallità produttiva. Difficilmente infatti, a causa della debolezza degli strumenti disponibili, le Amministrazioni si interrogano in maniera efficace sulle aspettative di un potenziale attore esterno (sia esso investitore, turista, fruitore). Senza questo elemento diventa impraticabile l'individuazione del **valore reputazionale** che condensa la capacità di un sistema territoriale (imprese, famiglie, amministrazioni, infrastrutture, cultura e tanto altro) di competere e, soprattutto, di essere credibile nelle linee di sviluppo prescelte o delle reti dei comuni partecipanti<sup>4</sup>.

I temi legati al rapporto ambiente - salute, qualità della vita e sviluppo sostenibile sono fortemente interconnessi<sup>5</sup>. Il punto di partenza fondamentale per la costruzione attendibile di una visione strategica è rappresentato dalla corretta definizione del quadro ambientale, correlato agli aspetti sanitari e alle economie attivabili. La sottovalutazione dei temi ambientali e soprattutto sanitari, oltre che dei costi conseguenti, ha portato nel tempo a storture, che si stanno ora cercando faticosamente di correggere con imposizioni normative. Nell'ottica, ad esempio, di limitare le fragilità territoriali tipiche italiane quali gli effetti climatici, geomorfologici, di rischio geologico-idraulico, di erosione del territorio agricolo, si sta elaborando il disegno di legge “contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato” (2039).

Più strettamente legati ai temi dell'efficienza e al binomio ambiente e salute sono invece le situazioni urbane. Le città hanno bisogno di rinnovamento (l'80% delle abitazioni è stato costruito prima del 1981 con conseguenze sull'efficienza e quindi sui consumi). Inoltre, il problema dell'inquinamento *indoor*<sup>6</sup> rappresenta una criticità se si pensa che oltre l'80% della propria giornata viene trascorsa all'interno di edifici. Anche l'inquinamento urbano della pianura padana ha effetti sulla salute pubblica e sui costi conseguenti<sup>7</sup>. Sul fronte della tutela del territorio il rischio idraulico presenta i picchi di problematicità più

<sup>4</sup> <http://www.reputationinstitute.com>.

<sup>5</sup> *A healthy city is an active city: a physical activity planning guide, Who Europe (30)*.

<sup>6</sup> Secondo gli studi dell'EPA (Environmental Protection Agency) statunitense, a causa dell'esposizione agli inquinanti biologici il numero di asmatici è cresciuto negli ultimi anni del 41% negli individui al di sotto dei 15 anni. In Italia si stima che fino al 20% della popolazione soffra di asma e di altri disturbi allergici causati da sostanze abitualmente presenti negli ambienti chiusi. A questo si aggiungono inquinanti interni come il fumo di tabacco, il radon, l'amianto e il benzene, che possono contribuire in maniera rilevante all'aumento di cancro nella popolazione.

<sup>7</sup> Ictus, infarti, tumori, asma, polmoniti, allergie e molte altre patologie. L'inquinamento uccide nel mondo 3,7 milioni di persone all'anno. La zona più inquinata d'Italia è la Pianura Padana: in Lombardia ogni anno muoiono 300 persone, l'80% delle quali (circa 230) nella sola Milano. Questo dato considera unicamente gli effetti acuti dell'inquinamento, e non prende in considerazione l'impatto maggiore dovuto all'esposizione cronica – fonte: convegno “I costi dell'inquinamento atmosferico: un problema dimenticato”, organizzato da Fondazione Ca' Granda Policlinico di Milano, IEFE – Università Bocconi e Associazione Peripato.

elevati<sup>8</sup>. In questo caso la possibilità di intervenire in maniera preventiva dimostra che oltre a ridurre i costi, anche in termini di vite umane, è possibile attivare un'economia che genera 6 euro per ogni euro di investimento.

Da questa breve disamina risulta quindi evidente che per i territori non è più possibile agire secondo gli schemi classici; solo l'utilizzo razionale<sup>9</sup> degli strumenti di controllo e gestione (si è accennato a PAES, PUMS, CdF, ecc.) possono invece migliorare l'efficienza, attivare processi virtuosi e fattori moltiplicativi in termini di economia locale, attrattività degli investimenti/investitori e fondi europei 2014-2020.

A tale scopo appare risolutivo, quindi, avviare una raccolta ragionata delle informazioni territoriali disponibili da organizzare in un **"cruscotto"** di controllo e supporto delle decisioni. Questo dovrà essere organizzato per esprimere in maniera sintetica una rilettura trasversale del quadro della sostenibilità, sempre più affrontato secondo un approccio integrato degli aspetti ambientali, economico-sociali e sanitari. In contrapposizione alla mastodontica organizzazione dei piani è necessario individuare e lavorare sui fattori limitanti e, in quanto tali, capaci di garantire un valore incrementale dovuto alla reale integrazione con altri parametri.

Una mobilità sostenibile, ad esempio, non risolve solo questioni legate strettamente al traffico<sup>10</sup>, ma riduce anche i costi sanitari, incrementa la produttività dei fattori e migliora il valore reputazionale di un territorio, dunque l'attrattività turistica e per nuove filiere produttive.

L'elaborazione e/o rivisitazione dei piani ambientali e di sostenibilità di matrice europea prima descritti, se affrontati in una chiave realmente integrata, rappresenta un passaggio fondamentale e soprattutto un'opportunità per le reti di comuni, in quanto capaci di attrarre risorse legate a finanziamenti nazionali ed europei, nonché di soggetti privati che, nella chiarezza della visione di sviluppo locale, vedono una garanzia per i loro investimenti.

## **Alcune conclusioni**

Qualità della vita, sostenibilità e felicità rappresentano le diverse declinazioni con cui molti Osservatori si spingono a classificare i nostri territori (Province, Città, Borghi) in termini di migliore vivibilità. Sono classifiche che sicuramente riflettono l'arbitrarietà della batteria di indicatori prescelta e, soprattutto, delle diverse concezioni culturali di benessere, ma hanno il pregio di restituire – alle amministrazioni e alle comunità locali che intendono reinterpretarsi in un diverso ruolo futuro – piste di lavoro e una possibile agenda politica. Da molti anni Il Sole 24 Ore si occupa di raccogliere un ricco patrimonio informativo che spieghi la qualità della vita a livello provinciale. Anche Forum PA, in occasione della sua annuale manifestazione bolognese Smart City Exhibition, divulga da qualche anno la classifica delle città italiane intelligenti italiane, secondo le sei dimensioni (*economy, people, governance, mobility, environment, living*) con cui l'Unione Europea declina l'intelligenza, la sostenibilità e l'inclusione urbana. Infine, il Centro Studi Sintesi si è cimentato recentemente nella selezione di 176 Comuni italiani (con più di 5.000 abitanti in montagna/collina/pianura) posizionandoli sulla base di 48 indicatori rappresentativi del grado di felicità pubblica, con riferimento alle indicazioni fornite alla Commissione Europea da parte del pool di economisti guidati da Stiglitz, Sen e Fitoussi.

In tutti i casi, sorprende l'invisibilità di molti territori non riconducibili immediatamente ad "aree amministrative", al punto da creare problemi non solo sul piano della "rappresentanza", ma anche su quello della "rappresentazione".

Il percorso proposto in questo contributo, si concretizza in una attività di supporto e accompagnamento per le Amministrazioni, nell'ottica sia di accreditare i territori come "unità significativa di rilevazione" sia di attivare i territori verso una nuova visione corale e strategica, capace di riposizionare lo sviluppo locale, attrarre nuove economie e soggetti reali. Rispetto ai meritevoli sforzi di posizionamento di territori in una classifica, il percorso proposto si prefigge di superare il limite della successione fotografica e di ricomporre i

---

<sup>8</sup> Il 10% della superficie italiana è ad elevata criticità idrogeologica. I comuni interessati sono 6.633, circa l'81,9% del totale. Fonte: Conferenza nazionale sul rischio idrogeologico, febbraio 2013. Inoltre ci sono più di mille comuni italiani che vivono sotto la minaccia di alluvioni. Gli eventi di piena e i fenomeni franosi avvenuti negli ultimi 25 anni ci sono costati intorno a 25 miliardi di euro. Fonte: Soc. Geologica Italiana

<sup>9</sup> Per utilizzo razionale degli strumenti si intende la loro "rigenerazione" in chiave estremamente operativa e veloce (e quindi da effettuarsi nell'ambito del processo proposto). Si tratta in pratica di effettuare analisi incrociate in modo da far colloquiare tra loro strumenti diversificati, codificare e semplificare le azioni, individuare le linee propulsive comuni e più utili alla finanziabilità/sviluppo, di affinarle in chiave di azioni progettuali "bancabili".

<sup>10</sup> In ambito europeo, dati 2010, l'Italia, con 606 autovetture ogni 1000 abitanti, si colloca al secondo posto, dopo il Lussemburgo (659). La media europea è di 476 autovetture su 1000 abitanti (Fonte: Istat).

vari fotogrammi in un'unica “proiezione”, finalizzata ad individuare un reale, credibile e condiviso scenario di sviluppo locale. Passare dalla “foto” al “film” – evitando paradigmi di “valorizzazione” troppo semplificati, effimeri e non ancorati ai fabbisogni reali del territorio – costituisce il metodo per un nuovo “*deal* di sviluppo” dei territori, ma la sfida – come altre – richiede un grande sforzo di intelligenza collettiva.