

LE GREEN COMMUNITIES: SPUNTI PER UNA RICOSTRUZIONE GIURIDICA E PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE TRA PUBBLICO E PRIVATO.

Augusto Di Cagno

Abstract: Nel presente scritto si analizza il tema delle *green communities*, già previste dall'art. 72 della legge n. 221 del 2015. L'interesse per le *green communities* viene ravvivato dal recente PNRR che, stante la necessità di una sua adeguata attuazione, impone all'interprete di chiarire anzitutto "cosa" siano le *green communities* e quale possa essere il loro ruolo nella protezione dell'ambiente. Nel solco degli strumenti pubblicistici e privatistici di tutela dell'ambiente, si tenta di offrire una qualificazione giuridica della *green community*, onde evidenziare se si possa attribuire alle comunità coinvolte una funzione pubblica a tutela dell'ambiente. Da un'analisi degli strumenti e delle normative esistenti, si prospetteranno alcune dimensioni delle "comunità verdi", che, a seconda della loro qualificazione come soggetti privati o pubblici, e senza omettere le criticità sottese, tracciano talune possibili interessanti prospettive per il coinvolgimento delle comunità nel perseguimento degli interessi generali di tutela dell'ambiente.

This paper analyzes the theme of green communities, already governed by art. 72 of the law n. 221 of 2015. The interest in green communities is revived by the recent PNRR which requires the interpreter to first clarify "what" green communities are and their role in protecting the environment. This paper analyzes public and private tools for the protection of the environment and then attempts to offer a legal qualification of the green community, in order to highlight whether it is possible to attribute to the communities involved a public function to protect the environment. From an analysis of the existing tools and regulations, some dimensions of the "green communities" will be envisaged, which, depending on their qualification as private or public entities, and without omitting the underlying criticalities, outline some possible interesting perspectives for the involvement of community in pursuit of the general interests of environmental protection.

SOMMARIO: **1.** L'inquadramento delle *green communities* nel solco degli strumenti di protezione dell'ambiente; **2.** Spunti per una definizione delle *green communities*; **3.** Il ruolo della *green community* nel contesto dello sviluppo sostenibile e dell'economia circolare: gli strumenti normativi e amministrativi esistenti nella dimensione pubblica e privata; **4.** La dimensione della *green community* nell'ambito degli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente; **5.** La dimensione della *green community* nella gestione dei beni pubblici e delle risorse naturali; **6.** La dimensione delle

green communities nell'esercizio delle funzioni degli enti locali e nei servizi di interesse generale a tutela dell'ambiente; **7.** La *green community* come rete di soggetti pubblici; **8.** Brevi considerazioni conclusive e prospettive per la *green community*.

1. L'inquadramento delle *green communities* nel solco degli strumenti di protezione dell'ambiente.

Di fronte a fenomeni quali la grave crisi climatica in corso, la dilagante minaccia per gli ecosistemi e la biodiversità, l'inquinamento e il costante e perdurante consumo delle risorse e dei territori, tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico e, specialmente, gli operatori del diritto amministrativo sono chiamati, oggi più che mai, a confrontarsi con regole e strumenti di *governance* amministrativa inediti e orientati ad assicurare un sempre più elevato livello di salvaguardia dell'ambiente e della sua "resilienza"¹.

A tal fine, le normative adottate e le prassi seguite in ogni ordinamento giuridico hanno visto intervenire tanto gli enti pubblici, ad ogni livello di governo, quanto i privati, in politiche di protezione dell'ambiente, dei beni collettivi, delle risorse naturali (come acqua, boschi e paesaggio) e, più in generale, degli ecosistemi.

Per vero, l'analisi delle discipline in materia ambientale ha portato a delineare due grandi schemi di intervento pubblico a tutela degli ecosistemi.

Secondo un primo modello, le amministrazioni sono gli autori diretti e strategici di scelte autoritative di tutela dell'ambiente, secondo un paradigma "dall'alto" notoriamente definito di *command and control*. Le politiche ambientali ispirate a tale approccio fanno ampio uso dei tradizionali strumenti del potere pubblico, attraverso atti di pianificazione, autorizzazione, di controllo, imposizione di divieti e sanzionatori.

Secondo un altro modello, la tutela dell'ambiente viene assicurata da strumenti del mercato, che operando "dal basso" e secondo schemi del diritto privato vedono

¹ Secondo M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 163 e ss., l'obiettivo di tutela della normativa ambientale è di salvaguardare "la capacità dell'ecosistema di sopportare modificazioni strutturali mantenendo la propria integrità funzionale", vale a dire appunto la "resilienza"; così, F. FONDERICO, *Voce Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990.

coinvolti nella funzione di protezione dell'ambiente anche gli attori del "mercato"², i soggetti privati, quali operatori economici e comunità. Sicché la tutela dell'ambiente si fonda su un tessuto di rapporti a carattere "orizzontale" che conferisce anche ai soggetti privati un ruolo pubblico con finalità di protezione ambientale³.

Seguendo tale chiave di lettura, una modalità di intervento per l'appunto "dal basso" evidenzia la presenza di "comunità" che, pur nella loro eterogeneità, sono impegnate in politiche di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio. Un coinvolgimento dei privati potrebbe consentire di affrontare una delle principali difficoltà che traspare in ogni politica di tutela dell'ambiente, vale a dire quella di conciliare le esigenze pubblicistiche ecologiche di salvaguardia delle risorse e degli habitat naturali, specie a livello locale, con le logiche dello sviluppo e della crescita economica e della tutela del lavoro che caratterizzano il modello produttivo adottato su scala globale⁴.

² A tal riguardo, si vedano M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 219 e ss.; M. CAFAGNO, *cit.*, pp. 399 e ss.; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente* in *Riv. Giur. Ambiente*, 2010, 5, 707 e ss.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, pp. 801 e ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018, pp. 206 e ss.; M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 192 ss.;

³ Cfr. A. FARI, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Il Dir. Econ.*, 2015, 3, pp. 2 e ss., e, in particolare, a p. 9 ove si interroga sulla possibilità che i soggetti privati svolgano un ruolo "pubblico" con finalità di tutela ambientale.

⁴ Sul tema del contrasto tra le istanze produttive e l'ambiente e sui tentativi di conciliazione proposti, si vedano M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il Dir. Econ.*, 2019, 2, pp. 155 e ss. R.FERRARA, *Brown economy, green economy cit.*, pp. 801 e ss. Sul piano delle vicende concrete, il caso dello stabilimento ILVA di Taranto è paradigmatico della tensione tra la tutela dell'ambiente e le istanze del mondo produttivo e la tutela del mondo del lavoro; sul tema, G. MONTEDORO, *Spunti per la "decostruzione" della nozione di sviluppo sostenibile e per un critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione Cammino*, 30 aprile 2009, che evidenzia come "Così la tutela ambientale non si armonizza necessariamente né con la logica del capitale né con le istanze del conflitto di classe, la pretesa ad un ambiente salubre può sacrificare i diritti delle imprese e quelli del mondo del lavoro". Si vedano le note sentenze della Corte costituzionale, 23 marzo 2018, n. 58, e 9 maggio 2013, n. 85, secondo cui il legislatore è chiamato ad effettuare un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro, condotto senza consentire "l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette". Si veda anche E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in *federalismi.it*. Secondo l'analisi compiuta da M. CLARICH, *cit.*, gli strumenti di mercato nascono dalla inadeguatezza degli strumenti autoritativi nell'affrontare scelte efficienti di protezione dell'ambiente.

Così, ad ogni livello, nell'esperienza e nelle normative più recenti si ritrovano le definizioni più varie di comunità, di "associazioni ambientaliste", "comunità energetiche"⁵, "comunità agrarie" "università agrarie" e "comunità originarie"⁶, "imprese di comunità"⁷, "comunità intelligenti"⁸ e "consorzi di comprensorio"⁹ le cui attività spesso finiscono per sovrapporsi a quelle dell'amministrazione nell'ambito delle funzioni pubbliche, del governo del territorio, della gestione di servizi pubblici e dei beni pubblici, delle risorse naturali e delle fonti di energia.

In tale contesto, quale modello "dal basso" e a carattere orizzontale di protezione dell'ambiente si inserisce il fenomeno delle "comunità verdi" o "green communities", di cui si avverte l'esigenza di un inquadramento, specie nell'ambito del binomio, poc'anzi delineato, degli strumenti a stampo privatistico ovvero pubblicistico.

L'interesse per il fenomeno giuridico delle *green communities* si è di recente acceso nel contesto delle politiche di ripresa economica attuate a livello europeo e nazionale per fronteggiare le crisi sanitarie e ambientali in corso.

In tale contesto, la pandemia di Covid-19, mettendo a dura prova le economie di tutti i Paesi, industrializzati e non¹⁰, ha evidenziato le possibili connessioni tra la diffusione del virus e le problematiche ambientali¹¹ ed ha sollevato tutte le criticità di un sistema economico che, portando alla riduzione degli ecosistemi e alla progressiva espansione delle aree urbanizzate, oltre a presentarsi come insostenibile sul piano ecologico è anche una fonte di pericoli per la salute collettiva.

5 Ovvero "le comunità di energia rinnovabile" cui si riferisce l'art. 22 della direttiva 2018/2001/Ue. Si veda a tal riguardo C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazioneincammino.it*; vedi A. BALLOCCHI, *Comunità energetiche: opzione anti NIMBY per la transizione energetica*, 11 febbraio 2021, in *www.infobuildenergia.it*.

6 Cui fa riferimento l'art. 1, della legge n. 168 del 2017 sul riconoscimento dei domini collettivi. Le università agrarie sono invece enti di diritto privato, esponenziali di una comunità di riferimento, prevalentemente composta da contadini, cui spetta la gestione delle antiche forme di proprietà collettiva, tra cui i diritti di uso civico su beni a destinazione agraria e silvo-pastorale.

7 Sul tema, P.A. MORI, J. SFORZI (a cura di), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna, 2019.

8 Le "comunità intelligenti" sono citate dall'art. 20 del d.l. n. 179/2012 e meglio declinate nelle linee guida pubblicate dall'Agenzia per l'Italia Digitale.

9 Si veda l'art. 189, d.lgs. n. 50 del 2016. Diverso discorso dovrebbe valere invece per le comunità montane, disciplinate dall'art. 27, d.lgs. n. 267 del 2000, ma introdotte già con la legge n. 1102 del 1971, che sono soggetti pubblici.

10 Quanto all'Italia, il dato più significativo è la riduzione dell'8,9 per cento del prodotto interno lordo nel 2020, che risulta essere ben superiore al calo del 6,2 per cento registrato nell'Unione Europea.

11 Sulle correlazioni tra le problematiche connesse al clima e alla perdita delle biodiversità e i rischi per la salute umana si veda il *report* del WWF dall'eloquente titolo *Pandemie, l'effetto boomerang della distruzione degli ecosistemi*, sul sito *www.wwf.it*

Per reagire alle problematiche scaturite dalla crisi sanitaria, ambientale ed economica in corso sono stati predisposti diversi interventi, sia a livello europeo che nazionale, che incidono in diversa misura sugli strumenti tradizionali, autoritativi e non, di protezione dell'ambiente.

A livello europeo, già prima della pandemia, era stato presentato l'*European Green Deal* con l'obiettivo ambizioso di raggiungere nel continente europeo la neutralità climatica entro il 2050¹², in linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi.

Con il dilagare dell'emergenza sanitaria, l'Unione Europea ha poi perseguito una politica di sostegno alle economie nazionali, con la sospensione del Patto di Stabilità e con la predisposizione del programma *Next Generation Ue* che mette in campo ingenti risorse per gli Stati dell'Unione per rilanciare gli investimenti, focalizzate sulle sei grandi aree di intervento della transizione verde, della trasformazione digitale, della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, della coesione sociale e territoriale, della salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, e delle politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani¹³.

Sul piano nazionale, al fine di gestire le risorse provenienti dall'Europa, è stato emanato da Camera e Senato il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) "Italia Domani", poi definitivamente approvato dal Consiglio dell'Unione Europea il 13 luglio 2021¹⁴.

Tra le misure di intervento predisposte, nell'ambito della "Missione 2" intitolata "Rivoluzione Verde e Transizione ecologica", viene inserita la "componente" dedicata a "Economia circolare e agricoltura sostenibile" che, tra gli altri, comprende lo sviluppo di "progetti integrati" e, in particolare, una specifica voce di investimento assegnata alle *green communities*¹⁵.

Orbene, il recente PNRR e la necessità di una sua adeguata attuazione impongono all'interprete di chiarire anzitutto "cosa" siano le *green communities* e quale possa essere il loro ruolo nella protezione dell'ambiente. Una volta tracciati i contorni e la qualificazione giuridica delle *green communities*, anche tramite l'analisi dell'ambito normativo in cui si inseriscono, occorre anche sforzarsi di ricostruirne i risvolti

12 Si veda la Comunicazione della Commissione europea - Green Deal europeo, COM (2019) 640 final.

13 Così individuate dall'art. 3 Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

14 Emanato dalle Camere il 27 aprile 2021. Sul ruolo del PNRR nella transizione verde si veda S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"*, in *RQDA*, 2021, 1, pp. 198 e ss.

15 Nello specifico, 5,27 miliardi sono destinati alla componente "economia circolare e agricoltura sostenibile", di cui 0,37 miliardi assegnati allo sviluppo di progetti integrati, tra cui vengono inseriti investimenti per "isole verdi" e "Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali", mentre per le *green communities* sono previsti 0,14 miliardi.

applicativi nei principali campi di intervento del diritto amministrativo dell'ambiente e, specialmente, nell'organizzazione pubblica e nei rapporti tra amministrazioni e privati. Infine, si tenterà di verificare se, nel contesto degli strumenti, autoritativi o privatistici, di protezione ambientale la *green community* può rappresentare un modello intervento improntato alla sussidiarietà orizzontale e funzionale agli interessi pubblicistici propri dell'economia circolare¹⁶.

2. Spunti per una definizione delle *green communities*.

Guardando ai contributi sul tema, le *green communities*, pur spesso richiamate anche alla luce di esperienze realizzate in contesti stranieri¹⁷, non hanno ancora ricevuto una particolare attenzione da parte della dottrina, mentre si registrano soltanto alcuni tentativi ricostruttivi isolati sul tema¹⁸.

Per vero, la *green community* ha già un referente normativo nella legge n. 221 del 2015, recante “*disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*”, che all'art. 72 disciplina proprio la “*strategia nazionale delle green community*”.

La *green community* viene intesa come l'oggetto di una strategia, la cui predisposizione è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma primo dell'art. 72) e la cui attuazione sembrerebbe affidata alle unioni dei comuni e

16 Sulla sussidiarietà in generale si vedano V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enc. Giurid.*, Roma, XII, 2004; G. U. RESCIGNO, (*Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 14; T. E. FROSINI, (*Sussidiarietà (principio di) (dir. Cost.)*, in *Enc. del dir.*, Annali II, Milano 2008, 1134; F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. Amm.*, 2020, pp. 3 e ss.; nonché in materia ambientale M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2012, n. 2, pp. 62 e ss. Per un approfondimento si veda anche A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, 2020.

17 E così ci sono i casi di esperienze di *green communities* negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Francia, che si declinano in diverse forme di associazionismo in chiave di sostenibilità. In particolare, negli Stati Uniti, ci si riferisce al progetto pilota lanciato nel 2007 nella città di Baltimora con l'ordinanza Gating and Greening Alleys. Si consente agli abitanti di recintare i “vicoli”, spazi verdi adiacenti alle loro proprietà, che vengono messe in comune o gestite congiuntamente in modo da recuperare aree in disuso e da ottenere benefici in termini ambientali e di rigenerazione urbana. Per una rassegna di alcune esperienze adottate anche all'estero, si veda il focus tematico, *Verso un modello di green community: esperienze, strategie e studi di caso*, predisposto dall'Osservatorio Italiae.

18 Come la sezione elaborata da F. TUFARELLI, *Green community*, sul sito www.treccani.it.

alle unioni dei comuni montani, in conformità di “modalità, tempi e risorse finanziarie” definite dalle leggi regionali (comma terzo dell’art. 72)¹⁹.

Il comma secondo dell’art. 72, si limita invece a prevedere che la stessa strategia della *green community* “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” in un lungo elenco di “campi” individuati dalla lettera a) a i)²⁰.

Si tratta di una previsione densa di concetti che, pur evocando precisi settori applicativi (come le aree rurali e di montagna, la gestione delle risorse naturali, la produzione di energia, la mobilità, il turismo e l’attività agricola sostenibile) e richiamando valori (come lo “sviluppo sostenibile”) e principi (come la sussidiarietà, che traspare nel riferimento al “rapporto sussidiario e di scambio con le comunità...”, o l’integrazione), non pare però offrire nessuna definizione di “comunità verde”²¹.

Nel tentativo di accennare a una definizione, uno spunto interpretativo utile si rinviene nella già citata sezione del PNRR dedicata ai “progetti integrati” nell’ambito della Missione 2, che, sempre con lo scopo condiviso dalla l. n. 221 del 2015 di sostenere “lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna”, individua l’obiettivo di favorire la nascita e la crescita di “comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le *Green communities*)”, attraverso il supporto all’elaborazione, il

19 Il comma quarto dell’art. 72 prevede poi una clausola di invarianza finanziaria, secondo cui l’attuazione della previsione della strategia della *green community* non deve determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

20 E in particolare nei seguenti: “a) gestione integrata e certificata del patrimonio agroforestale, 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”.

21 Si tratta certamente di una lacuna significativa che, in assenza di una qualificazione giuridica di comunità verde, rischia di impedire la predisposizione della strategia nazionale delle *green communities*, prima ancora della sua attuazione. Non è un caso, forse, che, ad oggi, la strategia nazionale non è ancora stata delineata.

finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale, e sempre in uno dei campi di intervento delineati dalle lettere da a) a i) dell'art. 72, secondo comma.

Nel PNRR, dunque, la *green community* è una "comunità", è "locale", ha come campo di applicazione privilegiato quello delle "aree rurali e di montagna" e ha come scopo quello di promuovere un modello sviluppo sostenibile e resiliente, basato su uno sfruttamento equilibrato delle risorse naturali.

Ora, i riferimenti contenuti nella legge n. 221 del 2015 e nel PNRR, pur costituendo un primo punto di partenza per tracciare quantomeno un paradigma di *green community*, non facilitano il compito dell'interprete nella definizione del fenomeno²². La principale ragione delle difficoltà definitorie accennate risiede, anzitutto, nella vaghezza del termine "comunità" che evoca un contenitore vastissimo, che nella sua genericità può ricomprendere sia soggetti privati, singoli o associati, che enti pubblici, specie quelli locali, e potrebbe avere tanto una composizione, esclusivamente privata o esclusivamente pubblica, quanto mista. I diversi campi applicativi nei quali si è diffuso il concetto di "comunità", con l'obiettivo di soddisfare interessi pubblici di sviluppo sostenibile sul piano economico, ambientale e sociale, dimostrano come le "comunità" possono essere composte, talvolta, da soggetti solo privati, talora da enti esclusivamente pubblici, e talaltra si presentano come soggetti ibridi o che sperimentano diverse forme di interrelazioni soggettive tra pubblico e privato.

L'art. 72, comma terzo, l. n. 221 del 2015, affida comunque alle "unioni di comuni" e alle "unioni di comuni montani" il compito di promuovere l'attuazione della strategia della *green community*. La norma, che è certamente coerente con la tendenza normativa in atto tesa a favorire l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, specie quelli montani²³, potrebbe indurre a ritenere che le *green*

22 Invero, le criticità nella definizione delle comunità verdi sono già emerse in occasione di una consultazione pubblica promossa, nel suo ruolo di promotore della predisposizione della strategia nazionale delle *green communities*, dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie che ha raccolto suggerimenti e osservazioni provenienti da soggetti pubblici e privati portatori di interessi, approdando a soluzioni definitorie non univoche e spesso contraddittorie. L'esito della consultazione pubblica, terminata a marzo 2017, è consultabile sul sito <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2017/febbraio/consultazione-pubblica-per-la-formulazione-della-strategia-nazionale-delle-green-community/>

23 Così l'art. 14, comma 28, d.l. n. 78 del 2010, conv. in legge n. 122 del 2010, e poi ulteriormente modificato dal d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012. Da ultimo, la legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni (art. 13) ha imposto l'esercizio in forma associata delle funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

communities coincidano in tutto o in parte con le unioni di comuni e con le comunità montane, previste dagli artt. 27 e 32, d.lgs. n. 267 del 2000.

Ciò posto, nella definizione di “comunità”, la normativa e l’esperienza offrono esempi eterogenei, e tra questi v’è il caso delle comunità di energia rinnovabile, previste dalla direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili e definite espressamente come un soggetto giuridico variamente composto da persone fisiche, da piccole o medie imprese “o” enti pubblici²⁴; mentre altre ipotesi di comunità, come le comunità montane, sono soltanto enti di diritto pubblico.

Secondo l’impostazione appena delineata la “comunità” identifica sempre un soggetto che, se qualificato come composto soltanto da soggetti (privati) pur distinti dagli enti pubblici formalmente intesi, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale, potrebbe assolvere un ruolo pubblico complementare o sostitutivo dell’amministrazione in senso proprio, esercitando funzioni di gestione di risorse naturali e di servizi pubblici locali con finalità di tutela dell’ambiente²⁵.

Tuttavia, è pur ammissibile in via alternativa una qualificazione della “comunità” in senso lato come un insieme di rapporti che, attraverso forme di amministrazione per accordi o di partenariato, coinvolgano sia soggetti pubblici che privati inseriti in una comunità. In senso più ampio, la *green community* diventa uno strumento di azione dei pubblici poteri con la finalità di tutela ambientale, che si realizza una strategia che, con il coinvolgimento delle “comunità”, mette in campo diversi strumenti e modelli organizzativi degli enti pubblici, strumenti autoritativi e di mercato a tutela dell’ambiente e istituti di partecipazione-cooperazione dei privati nella *governance* in materia ambientale.

Secondo una prima lettura, l’aggettivo “locale” invece potrebbe caratterizzare la *green community* per essere tendenzialmente riferita a uno specifico territorio di riferimento, che la colloca in prossimità agli enti per l’appunto “locali” quali enti territoriali, comuni, province e regioni, in base a criteri identificati di regola nella residenza, ovvero il luogo di dimora abituale delle persone fisiche (ex artt. 43, co. 2,

24 Sul tema delle comunità di energia rinnovabile si veda C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche cit.* Le “comunità intelligenti” di cui all’art. 20, d.l. n. 179 del 2012, che non hanno ricevuto una definizione precisa, ma che vengono intese anch’esse come variamente composte sia da soggetti privati, imprese e persone fisiche, che da soggetti pubblici. Da ultimo, si può citare il fenomeno emerso nella prassi delle “imprese di comunità” che appare caratterizzata dalla partecipazione dei membri della società civile impegnati nella produzione e nella gestione di beni e servizi di interesse generale. Sul tema si veda P.A. MORI, J. SFORZI (a cura di), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna, 2019.

25 Cfr. A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati cit.*, p. 9

c.c.), e nella sede delle persone giuridiche ivi stanziato (art. 46 c.c.). Tuttavia, senza che se ne possano chiaramente tracciare i confini, l'essere "locale", da un lato, potrebbe non suggerire una delimitazione territoriale amministrativa precisa (territorio di uno specifico comune, provincia o regione) e, dall'altro lato, non impedisce che la comunità possa estendersi anche oltre un confine politico determinato, finendo per ricomprendere territori anche compresi in diversi comuni, province e regioni e finanche non confinanti tra loro)²⁶. Anzi, tenendo conto dello scopo della *green community* di promuovere lo sviluppo sostenibile di aree rurali e di montagna genericamente intese, potrebbe portare a privilegiare una nozione funzionale dell'aggettivo "locale", che implica lo stanziamento della "comunità verde in un territorio identificato non tanto da confini politici o geografici ma dagli interessi di sostenibilità ambientale oggetto di protezione.

Sotto altro profilo, nell'art. 72, l. n. 221 del 2015 e nella parte dedicata del PNRR, la *green community* è riferita in modo generale sia ai "territori rurali" che a quelli "di montagna", di cui occorre appunto promuovere lo "sviluppo sostenibile e resiliente".

In mancanza di una delimitazione legislativa, anche la clausola generale dei "territori rurali e di montagna" va definita sul piano interpretativo.

Secondo una prima ricostruzione ipotizzabile, la comunità verde potrebbe collocarsi in un più ampio contesto, non limitato soltanto alla "montagna", ossia a uno spazio caratterizzato sul piano morfologico e geografico principalmente dall'altitudine, nel solco delle discipline poste in attuazione dell'art. 44, comma

²⁶ Come evidenziato anche dalle osservazioni pervenute in sede di consultazione pubblica promossa dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, riassunte nel "documento di sintesi" consultabile online, "*Sorge pertanto la problematica della individuazione dei criteri adeguati a definire una "comunità" che condivide valori ambientali e pratici e sia dotata di minime condizioni di operatività effettiva nel presidio delle politiche di sviluppo territoriale. Una scelta basata su semplici criteri quantitativi potrebbe determinare, ad esempio, la costituzione di una piccola community assimilabile alle "vecchie" comunità montane o di un'unione di Comuni con una dimensione minima determinata dal numero degli abitanti. La fissazione di criteri puramente qualitativi potrebbe, invece, determinare l'individuazione di una community più grande, che annoveri al suo interno tutti i campi di applicazione elencati dalla legge per l'elaborazione del piano di sviluppo sostenibile o di una rete di piccole communities, ciascuna con un proprio campo di applicazione, sempre in tema di green economy, come richiamato dalla legge. Non è indispensabile definire una unica modalità di riferimento, stante la grande varianza statistica dei caratteri territoriali delle diverse regioni italiane; occorre però con flessibilità e approccio empirico definire adeguati livelli di sviluppo delle politiche che avranno di norma carattere comunque sovracomunale*".

secondo, Cost.²⁷, ma esteso anche a zone “rurali” (in pianura, collinari e nelle isole) intese in senso lato come territori lontani dai centri urbani ad alta intensità abitativa.

L’area di intervento nella quale collocare la *green community* potrebbe coincidere con le “aree interne”, già oggetto della Strategia Nazionale adottata per la programmazione dei fondi comunitari per gli anni 2014-2020, identificabili come quei territori interessati da un progressivo processo di marginalizzazione, realizzato attraverso un graduale fenomeno di de-antropizzazione, segnato dal calo della popolazione e dall’invecchiamento demografico, dalla riduzione dell’occupazione e dell’utilizzo del territorio, da una diminuzione sul piano qualitativo e quantitativo dell’offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi, e da fenomeni di dissesto idro-geologico e di degrado del patrimonio culturale e paesaggistico²⁸. Le aree rurali e di montagna finirebbero dunque per identificarsi con le zone “periferiche” e “ultraperiferiche”, lontane dai grandi centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità), ove per “periferico” non si intenderebbe un luogo isolato e marginale sul piano solo geografico ma anche sul piano sociale ed economico²⁹.

Nel tentativo di offrire una definizione delle “aree rurali e di montagna”, un referente normativo utile potrebbe rinvenirsi nella legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni, che all’art. 4, comma terzo, richiama espressamente la strategia della *green community*, prevedendo che “*le regioni possono prevedere forme di indirizzo e coordinamento finalizzate al recupero e alla riqualificazione dei centri storici, anche in relazione agli interventi integrati di cui ai commi 1 e 2 e anche attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile mediante iniziative nell’ambito della strategia di green community di cui*

27 Sull’art. 44, ultimo comma, Cost. si vedano C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 879 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; F. MERLONI, voce *Montagna*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990; F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Utet, Torino, 2006, p. 903 ss.; G. MARCHETTI, *L’art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *federalismi.it*, che analizza il quadro degli interventi normativi succedutesi nel tempo a sostegno delle aree montane, e in particolare le leggi n. 902 del 1952, n. 1102 del 1971 e n. 97 del 1994. Si veda infine A. CROSETTI, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2017, pp. 177 e ss.

28 Si vedano a tal riguardo gli spunti offerti dal documento contenente la Strategia Nazionale per le aree interne 2014-2020. I dati ivi riportati evidenziano i numeri dello spopolamento e dell’invecchiamento demografico che ha interessato le aree periferiche.

29 L’attenzione ai territori “ultraperiferici” si rinviene anche nell’art. 6 del Regolamento UE n. 1056/2021 sul fondo per una transizione giusta prevede una “*dotazione specifica per le regioni ultraperiferiche e per le isole*”, per far fronte alle gravi sfide socioeconomiche derivanti dal processo di transizione verso gli obiettivi 2030 dell’Unione per l’energia e il clima e verso un’economia climaticamente neutra dell’Unione entro il 2050.

all'articolo 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221"³⁰. Dal che occorre chiedersi se i "territori rurali e di montagna" di cui all'art. 72, l. n. 221 del 2015 coincidano con i "piccoli comuni" di cui alla l. n. 158 del 2017.

Tuttavia, sempre in mancanza di una norma di legge chiara sull'ambito di intervento della comunità verde, non pare possibile limitare le "aree rurali e di montagna" oggetto della strategia delle *green communities*, soltanto a quei territori compresi nei "piccoli comuni" identificati secondo un criterio demografico dall'art.1, comma secondo, del d.lgs. n. 158 del 2017 come quei "comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonche' i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti". Non è escluso infatti che l'area rurale e di montagna oggetto della strategia possa estendersi anche a territori nei quali risiede una popolazione superiore alla soglia prevista. L'area rurale e di montagna sarebbe dunque un più ampio *genus* nel quale collocare una *species* quale il "piccolo comune" oggetto della l. n. 158 del 2017, con il quale ha in comune caratteri quali la marginalità e l'arretratezza economica, il disagio insediativo, l'inadeguatezza dei servizi sociali essenziali e la difficoltà di comunicazione e la lontananza dai grandi centri urbani, come previsto dall'art. 1, comma secondo, l. n. 158 del 2017³¹.

30 Il comma primo dell'art. 4 della l. n. 158 del 2017 prevede che i piccoli comuni possono individuare, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, nelle quali realizzare, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana.

31 Tale norma stabilisce che i piccoli comuni, destinatari tra l'altro delle agevolazioni finanziarie previste in un apposito Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale, rientrano in una delle seguenti tipologie:

- a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;
- b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;
- c) comuni nei quali si e' verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;
- d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralita';
- e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;
- f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;
- g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;
- h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni;
- i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate;
- l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;

Pur nella loro condizione di marginalizzazione, i territori “rurali e di montagna” sono comunque ricchissimi, per un verso, di risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) fonte di energia rinnovabile e di biodiversità e, per altro verso, di risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

Ed è anche perciò che negli artt. 72, l. n. 221 del 2015 e nel PNRR si riscontra l’idea, alla base delle politiche europee³², che si possa assicurare una funzione di tutela dell’ambiente alle misure di sostegno alle attività economiche svolte nelle aree rurali e di montagna.

L’art. 72 della l. n. 221 del 2015 fa cioè espresso riferimento a concetti quali il “valore” dei territori rurali e di montagna e lo sfruttamento “equilibrato” delle loro “risorse principali” (acqua, boschi e paesaggi), che sembrano evocare l’obiettivo del “razionale sfruttamento del suolo” previsto dall’art. 44, Cost.

A tal riguardo, la strategia nazionale della *green community* si prefigge l’attuazione di una misura volta a “sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna”, e che mira a realizzare gli obiettivi, coerenti con gli indirizzi europei³³, della componente della misura 2 del PNRR dedicata a “economia circolare e agricoltura sostenibile”, secondo una formula che, associando in primis l’agricoltura e ambiente, evidenzia il nesso tra le attività economiche delle aree rurali (non solo l’agricoltura, ma anche la silvicoltura³⁴, la produzione alimentare, il turismo, la produzione

m) comuni istituiti a seguito di fusione;

n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

32 A tal riguardo, si veda l’art. 5 del Regolamento 1305/2013/ UE, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, che evidenzia la connessione tra le attività, in particolare l’agricoltura, la produzione alimentare e silvicoltura, nelle aree rurali e la tutela dell’ambiente (“anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali”), con l’obiettivo di una crescita “intelligente, sostenibile e inclusiva”. Sul tema, G.A. PRIMERANO, *Il carattere multifunzionale dell’agricoltura tra attività economica e tutela dell’ambiente*, in *Dir. Amm.*, 2019, fasc. 4, pp. 837 e ss.

33 Nella comunicazione della Commissione Europea 11.12.2019 COM(2019) 640 final si legge espressamente che “I fondi europei, compreso quello per lo sviluppo rurale, aiuteranno le zone rurali a cogliere le opportunità offerte dall’economia circolare e dalla bioeconomia. La Commissione terrà conto di tali aspetti nella sua visione a lungo termine per le zone rurali. Presterà inoltre particolare attenzione al ruolo delle regioni ultraperiferiche nel Green Deal europeo, prendendo in considerazione non solo la loro vulnerabilità ai cambiamenti climatici e ai disastri naturali, ma anche i loro punti di forza: la biodiversità e le fonti di energia rinnovabile”.

34 Un interessante referente normativo è dato dal d.lgs. del 3 aprile 2018, n. 34, t.u. in materia di foreste e filiere forestali. Tra gli obiettivi della disciplina v’è quello di “promuovere la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socioculturali” e di “promuovere e

dell'energia, il trasporto ecc..) e l'obiettivo della sostenibilità ambientale³⁵. Si prende atto che, specialmente nelle aree rurali e di montagna, il fenomeno dell'abbandono delle attività economiche, e in primis di quella primaria agricola, si associa a un processo di deantropizzazione, con spopolamento e invecchiamento demografico, che conduce a situazioni di degrado del territorio. Da ciò deriva, dunque, la connessione funzionale tra l'attività agricola in particolare, ovvero ogni attività economica in generale, e la tutela dell'ambiente nelle aree rurali e di montagna³⁶, sintetizzabile nella formula contenuta nell'art. 72, l. n. 221 del 2015 di uno "sfruttamento" delle risorse naturali non solo economico ma anche sostenibile e perciò "equilibrato"³⁷.

La *green community*, quindi, dovrebbe inserirsi nel solco di una prospettiva che intende conciliare le istanze produttive delle attività economiche con le esigenze di protezione dell'ambiente, secondo il delineato modello di economia circolare. Ciò posto, in una prima fase ancora in itinere sulla definizione della strategia della *green community*, sarà certamente opportuno verificare a quali strumenti giuridici si potrà ricorrere per realizzare le comunità verdi e, a tal fine, si vedrà, esistono già previsioni normative, moduli organizzativi e strumenti di diritto pubblico a cui attingere. In tale prospettiva, l'analisi delle esperienze e degli strumenti, sia di quelli di "command and control" sia di quelli "di mercato", attuati con la funzione di tutela dell'ambiente, può essere d'ausilio nel delineare i caratteri principali della *green community* e nel

tutelare l'economia forestale, l'economia montana e le rispettive filiere produttive nonché lo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali attraverso la protezione e il razionale utilizzo del suolo e il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati, sostenendo lo sviluppo di forme di gestione associata delle proprietà forestali pubbliche e private".

35 L'art. 72, l. n. 221 del 2015 fissa l'obiettivo della *green community* nell'"*impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico ...*". Il principio di sviluppo sostenibile, già enunciato nel c.c. Rapporto Brundtland (del 1987), codificato nell'art. 3 *quater*, d.lgs. n. 152 del 2006, e configurato come obiettivo dell'Unione Europea anche nell'art. 3, terzo comma, TUE, mira a coniugare il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali con la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. Si veda F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2010, n. 0, pp. 13 ss.

36 Si veda A. CROSETTI, *Il difficile governo dei territori montani in Italia cit.*, pp. 177 e ss.

37 E in tal senso l'attività economica è sottesa allo "sfruttamento" delle risorse naturali, che passa per la loro valorizzazione, da intendersi non soltanto in senso produttivistico ma anche nell'ottica della sostenibilità sottesa all'aggettivo "equilibrato". E nello stesso senso, con una rilettura aggiornata dell'art. 44, ult. comma, Cost. si veda G.A. PRIMERANO, *cit.*

configurare anche in capo alle “comunità” un ruolo pubblico con finalità di tutela ambientale³⁸.

A tal fine, risulta preliminare definire i caratteri dell’economia circolare nelle cui coordinate valoriali la *green community* si prefigge di inserirsi.

3. Il ruolo della *green community* nel contesto dello sviluppo sostenibile e dell’economia circolare: gli strumenti normativi e amministrativi esistenti nella dimensione pubblica e privata.

Un’analisi della strategia della *green community* impone anzitutto di delineare i principali ambiti di intervento pubblici e privati nel solco dell’economia circolare. Intendendo la *green community* come un soggetto o un insieme di rapporti orizzontali di “comunità”, ci si deve chiedere se si può attribuire alle comunità verdi un ruolo pubblico in chiave sussidiaria a tutela dell’ambiente, ovvero se le comunità, nello svolgimento di funzioni pubbliche, nella gestione e valorizzazione sostenibile di beni e risorse naturali e di servizi pubblici, possono assumere un ruolo complementare o sostitutivo dell’amministrazione.

A tal riguardo, si è, per vero, già evidenziato come il coinvolgimento dei privati nella valorizzazione delle risorse naturali costituisce un fattore determinante per realizzare gli obiettivi di “sfruttamento equilibrato” delle risorse naturali in coerenza con il modello dell’economia circolare³⁹. In tal senso, la partecipazione e l’incentivazione delle comunità risulterebbe indispensabile alla realizzazione degli obiettivi propri dell’economia circolare, che non risultano attuabili attraverso i soli

38 Seguendo la chiave di lettura suggerita da A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati cit.*, p. 9, che intravede un indice del possibile riconoscimento delle funzioni pubbliche in materia ambientale ai privati nell’art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 195 del 2005 che qualifica come “autorità pubblica” non solo gli enti pubblici in senso proprio ma anche “ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali ...”.

39 Si veda R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy cit.*, p. 818, che evidenzia come “*Ma il vero elemento di novità che ora appena traspare, magari sotto traccia, ora si disvela invece in tutta la sua corposa importanza è che ogni policy nel campo dell’ambiente, e per la tutela dell’ambiente, non può essere progettata e messa in campo come una politica dello Stato, dello Stato soltanto, prima regolatore e poi controllore, secondo il noto e collaudato modello del command and control [...] perché il Mercato, con i suoi attori e protagonisti, entra quasi prepotentemente nella partita, nel senso che non solo non può esserne tenuto fuori ma anzi, in senso diametralmente opposto, è proprio il ruolo fattivo e virtuoso che viene chiamato a giocare a poter agevolare (con una contraddizione soltanto apparente) il passaggio dal paradigma meccanicistico a quello ecologico*”.

tradizionali strumenti di stampo autoritativo, di autorizzazione, pianificazione, programmazione e controllo pubblico.

Senza potere affrontare un tema dalla portata ampissima, va rammentato che l'economia circolare (o *blue economy*) assume a paradigma un tipico modello produttivo a carattere rigenerativo, secondo cui tutte le attività economiche, dall'estrazione, alla produzione e finanche al consumo, sono organizzate in modo da non produrre scarti e rifiuti dalle materie prime. Anzi, secondo il principio *end of waste*, i rifiuti della produzione sono essi stessi risorse e materie prime⁴⁰. Secondo l'economia circolare, si superano i limiti propri della *brown economy*⁴¹ e della *green economy*⁴², che evidenziano la tensione e l'inconciliabilità tra mercato e ambiente, dove l'ambiente è ancora un limite esterno allo sviluppo, per approdare a un sistema economico basato sull'idea che possano integrarsi istanze produttive (crescita

40 Sul tema è vastissima la produzione scientifica. Si vedano, *ex multis*, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2010, n. 0, pp. 13 ss; G. PAULI, *Blue economy 2.0*, Edizioni Ambiente, Milano, 2015, pp. 30 e ss.; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2017, n. 1, pp. 63 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 2017, fasc. 1, pp. 163 e ss.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, pp. 801 e ss.

41 Modello economico di chiara matrice liberale, improntato a un sistema produttivo di tipo lineare e meccanicistico, sintetizzabile nella formula "prendi, produci, usa e getta", fondato su una fiducia ottimistica e assoluta nell'illimitatezza delle risorse, sulla capacità inesauribile del pianeta di assorbimento dei rifiuti e sul dogma della crescita economica infinita. Le criticità del sistema lineare sono connesse alle problematiche ambientali che ne derivano, in termini di fenomeni come inquinamento, riscaldamento globale, consumo del territorio, distruzione degli ecosistemi e della biodiversità ecc...

42 La *green economy* intende invece porre un freno alle esternalità negative della *brown economy* di cui costituisce una correzione, limitando sprechi e rifiuti, riducendo il ricorso alle tradizionali fonti fossili e incentivando l'uso delle energie rinnovabili. La *green economy* è però ancora nel solco di un modello economico lineare, rispetto al quale l'ambiente funziona ancora come un limite esterno. Oltretutto, nel modello economico della *green economy* il "rifiuto" non viene eliminato. La *green economy* svela tutti i limiti del contrasto tra ambiente ed esigenze produttive perché induce le imprese e i consumatori a spendere di più. In coerenza con un modello economico lineare fortemente consumistico, perché si intende tutelare l'ambiente prevedendo un costo maggiore a carico del produttore per l'utilizzazione delle materie prime e per l'inquinamento, tentando di incentivare un risparmio di risorse. La *green economy* non offre un vero rimedio al consumo delle risorse, ma semplicemente tende a disincentivare e a rendere più costoso il loro utilizzo. Il costo maggiore dell'utilizzo delle risorse viene poi fatto ricadere sul consumatore finale. Tuttavia, se l'ambiente è un costo si limita anche la diffusione del modello economico sostenibile che diventa meno inclusivo (un esempio per tutti è il caso dei prodotti alimentari "bio" costosi e alla portata soltanto di pochi benestanti) e la *green economy* evidenzia una tensione tra economia e ambiente, in grado anche di scatenare conflitti sociali, evidenziando frizioni con la tutela del lavoro. Sul tema si veda G. MONTEDORO, *cit.*

economica, nuovi posti di lavoro ecc...) e sostenibilità ambientale (riduzione dell'inquinamento, limitazione del consumo delle risorse, salvaguardia degli ecosistemi)⁴³.

Nell'intenzione di conciliare mercato e ambiente, una soluzione intravede la possibilità di attuare le finalità dell'economia circolare tramite modelli di cooperazione tra il soggetto pubblico, titolare degli interessi generali di tutela dell'ambiente e della salute, e soggetto privato, per natura mosso da obiettivi di profitto spesso opposti, ove il pubblico assume comunque il compito di promotore di "programmi" e strategie di intervento atti a guidare e conciliare l'iniziativa economica e dei cittadini verso finalità di tutela dell'ambiente⁴⁴.

Da un diverso angolo visuale si prende atto dell'inadeguatezza dei tradizionali strumenti autoritativi "dall'alto" di governo del territorio e di gestione delle funzioni e dei beni pubblici rispetto al raggiungimento delle finalità ambientali, e si sviluppano modelli partecipati di governo del territorio dal basso.

Da qui si concentra l'attenzione sul ruolo dei privati, sui doveri pubblici di solidarietà a questi assegnati nella materia ambientale⁴⁵ e su nuove forme di "protezione sociale dei beni locali" legate anche alle comunità e non più soltanto alle amministrazioni pubbliche⁴⁶.

43 Il mercato e le logiche concorrenziali ad esso sottese sono stati considerati come antagonisti dell'ambiente. A tal riguardo, M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 219; gli operatori economici non si fanno carico delle conseguenze negative (le esternalità) per l'ecosistema. Si è spesso affermata la netta prevalenza dell'esigenza di mercato sulle prerogative ambientali, che porta a preoccuparsi prima di garantire lo "sviluppo" economico e poi di assicurare che esso sia anche "sostenibile", cfr. G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 21 ss.). Secondo la prospettiva dell'economia circolare, l'attenzione alla tutela dei valori ambientali e paesaggistici non è un freno all'economia ma ne costituisce un impulso. In tal senso si condivide l'idea di un passaggio da un modello meccanicistico (secondo l'economia lineare della formula "estrai, produci, consuma e getta" tipica di un "mondo come macchina" a un paradigma nuovo "ecologico-sistemico" di "mondo come rete" (vedi sul punto R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, pp. 801 e ss., e in particolare p. 803. Come si è affermato, occorre passare dalla logica "antropocentrica" a quella dell'ambiente come valore integrato (si veda sul punto anche A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2021, 1, p. 5. Nell'idea che ambiente e mercato possano conciliarsi si è anche parlato di "ambientalismo di mercato", cfr. M. CAFAGNO, *cit.*, p. 161.

44 R. FERRARA, *cit.*, pp. 818 e ss; A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 51.

45 Secondo la configurazione dell'ambiente come dovere pubblico "globale" proposta F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 215 ss.

46 Così G. MONTEDORO, *cit.*, p. 3, secondo cui "Il diritto ambientale pone in definitiva una sfida al cuore del diritto privato ossia una sfida al modo in cui è stato sinora

Si può dunque affermare un duplice compito per i pubblici poteri che, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale, per un verso, lasciano spazio al ruolo dei soggetti privati e del mercato e, dall'altro lato, mantengono sempre un ruolo di controllo e di programmazione del mercato e finanche di intervento sostitutivo rispetto a eventuali inerzie degli operatori privati⁴⁷.

In tale direzione, la *green community* proprio in quanto "strategia", coerente con la visione di uno Stato programmatore dell'iniziativa economica privata, nel solco dell'art. 41, comma 3, Cost., può rappresentare una forma di *governance* partecipata "dal basso" nella gestione e nel governo del territorio, dei beni pubblici e delle risorse naturali, atta a sopperire all'inadeguatezza degli strumenti autoritativi, specie nelle aree più marginali, come quelle interne, rurali e di montagna, tramite il coinvolgimento di comunità di cittadini, imprese e istituzioni.

Per vero, esistono strumenti normativi e amministrativi che già delineano modelli di intervento delle "comunità" nella gestione di funzioni pubbliche e del governo del territorio, che intersecano i rapporti tra pubblico e privato e dai quali è possibile partire per definire il ruolo della *green community* nelle coordinate valoriali dell'economia circolare.

Nel tentativo di offrire una classificazione, si possono rappresentare tre dimensioni di intervento della *green community*.

Nello specifico, si delinea un ruolo della *green community*, in primis, attraverso i c.d. "strumenti di mercato" a tutela dell'ambiente inseriti nelle attività economiche svolte in senso alle comunità; in secondo luogo, esiste un complesso di disposizioni e strumenti che consente un coinvolgimento delle comunità nella gestione dei beni pubblici e delle risorse naturali; e, infine, possono citarsi le ipotesi di partecipazione-cooperazione delle comunità nei servizi pubblici e nelle decisioni e nelle funzioni degli enti pubblici. In tutti questi casi, secondo il delineato paradigma della sussidiarietà orizzontale, le comunità possono divenire titolari della cura di interessi superindividuali e di funzioni amministrative, specie in materia ambientale,

concepito il diritto di proprietà (il "terribile" diritto), postulandone nuove forme, ancora impensate, capaci di andare oltre l'individualismo proprietario da una parte ed il regime della res nullius dall'altra, per sviluppare forse, come nel diritto medioevale, nuovi meccanismi di protezione sociale dei beni locali, legati alle comunità e non solo alle amministrazioni pubbliche (sul modello degli antichi usi civici); alla legittimazione ad agire del quisque de populo e non alla erarializzazione dell'interesse ambientale".

⁴⁷ Secondo la suggestiva rappresentazione di F. DE LEONARDIS, *Economia circolare cit.*, mentre la *brown economy* risponde alla logica dell'iniziativa economica libera e senza limiti sottesa all'art. 41, comma primo, Cost. e mentre la *green economy* si conforma alla logica del limite espressa nell'art. 41, comma secondo, Cost., la *blue economy* rappresenta una declinazione dell'art. 41, comma terzo, Cost. Si veda anche si veda F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in questa *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2020, 1, pp. 69 ss.

normalmente affidate agli enti pubblici, che, pur tuttavia, mantengono poteri di coordinamento, controllo, promozione e programmazione, di cooperazione e finanche di sostituzione dei privati. Secondo il principio di sussidiarietà orizzontale spetta alle comunità l'esercizio di una funzione pubblica obiettivata e l'intervento complementare o sostitutivo dell'ente pubblico rimane giustificato nei soli casi in cui possa essere ritenuto più efficace ed adeguato rispetto alle capacità delle comunità. I suddetti modelli rispondono a una configurazione delle "comunità verdi" come composte in tutto o in parte da soggetti privati e che, a vario titolo, risultano coinvolte nel circuito dei pubblici poteri. Intendendo invece le *green communities* come comunità di soli soggetti pubblici valgono le diverse considerazioni applicabili alle forme di coordinamento tra amministrazioni nell'esercizio di funzioni di interesse comune.

4. La dimensione della *green community* nell'ambito degli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente.

Secondo un primo modello, le comunità possono essere coinvolte nella tutela dell'ambiente attraverso gli strumenti "di mercato" a tutela dell'ambiente⁴⁸. Si tratta di misure che, proprio perché inducono a internalizzare gli interessi ambientali nelle attività economiche svolte dai privati e mirano a orientare i privati ad adottare spontaneamente comportamenti virtuosi a tutela dell'ambiente, possono avere un importante funzione anche nell'ambito dei compiti affidati alle comunità verdi. Tra queste misure rientrano certamente i sussidi e le tasse ambientali che incentivano o disincentivano gli operatori a porre in essere azioni con ricadute positive per l'ecosistema. Vi sono poi le norme in tema di appalti verdi, che impongono o incentivano gli operatori privati a rispettare determinati profili a tutela dell'ambiente nell'ambito della contrattazione pubblica⁴⁹.

48 Per un'analisi si vedano, *ex multis*, i contributi di M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, cit., pp. 219 e ss.; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente* cit. 707 e ss.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit., pp. 801 e ss.; M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, cit. pp. 192 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente* cit., pp. 206 e ss.;

49 Tra le norme previste nel d.lgs. n. 50 del 2016 si possono citare l'art. 95, comma sesto, che fa rientrare i profili ambientali nell'ambito dei criteri di aggiudicazione dell'appalto, ovvero l'art. 96 che inserisce i costi imputati alle esternalità ambientali tra i costi del ciclo vita, ovvero ancora l'art. 93 che al comma settimo prevede una riduzione dell'importo della garanzia per la partecipazione alla gara a favore degli operatori economici che siano in possesso di attestati di verifica della *carbon footprint* (ovvero la

Si possono poi citare le misure dirette a informare i consumatori circa le caratteristiche ambientali di un prodotto e contestualmente a incentivare le imprese a conformare i propri prodotti agli *standars* minimi rispettosi dell'ambiente, necessari a ottenere le c.d. eco-etichettature (*eco-labels* ed *eco-audit*) che ne certificano il rispetto.

Da ultimo, la strategia della *green community* può essere fondata sul sistema del pagamento dei servizi ecosistemici (c.d. PES acronimo di *payments for ecosystem services*). Il primo referente normativo del sistema dei PES nell'art. 70 della legge n. 221 del 2015, che, anche su un piano sistematico, è rilevante in quanto collocato nella stessa legge che disciplina la *green community*. Tale norma già prevedeva una delega al Governo, rimasta poi inattuata, all'adozione di uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali. Con particolare riferimento alle risorse naturali della foresta, anche il d.lgs. n. 34 del 2018 (c.d. testo unico in materia di foreste), all'art. 7, comma 8, contiene una disposizione dedicata al sistema dei PES, affidando la promozione alle regioni di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici *“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”*.

Orbene, in senso lato, il servizio ecosistemico è quel beneficio “multiplo” fornito da una risorsa dell'ecosistema al genere umano⁵⁰ e che, può variamente consistere, tentando di semplificare, nei benefici offerti da una risorsa naturale (come quella idrica, forestale, paesaggistica ecc..) in termini di miglioramento della qualità del clima, del suolo e dei flussi idrici e dell'atmosfera, del valore paesaggistico ed estetico dell'ambiente.

Il sistema di pagamento dei servizi ecosistemici consiste nello specifico nel remunerare e nel compensare i privati (per lo più proprietari agricoli o forestali) che

misura di carbonio emessa) relativamente alla propria organizzazione (UNI EN ISO 14064-1) o relativamente a un proprio prodotto (UNI ISO/TS 14067). Occorre prendere atto del fatto che il potere d'acquisto delle autorità pubbliche rappresenta il 14 % del PIL dell'UE e può diventare un potente fattore trainante per la domanda di prodotti sostenibili. Vi sono poi altre disposizioni mirano a imporre alle amministrazioni pubbliche di acquistare una quota di prodotti riciclati (si veda ad esempio l'art. 52, comma 14, della legge 448/2001, di recente modificato dall'articolo 35, comma 3-bis, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108, secondo cui *“Per finalità di tutela ambientale, le amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali e i gestori di servizi pubblici e di servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, nell'acquisto di pneumatici di ricambio per le loro flotte di autovetture e di autoveicoli commerciali e industriali, riservano all'acquisto di pneumatici ricostruiti una quota almeno pari al 30 per cento del totale”*).

⁵⁰ Secondo la definizione datane dal *Millenium Ecosystem Assesment*, riportato da A. FARÌ, *cit.*, p. 123 e ss., e da M. CAFAGNO, *cit.*, p. 162.

adottano pratiche virtuose in quanto atte a salvaguardare proprio i servizi ecosistemici. Guardando agli esempi di applicazione concreta del sistema dei PES, si è rilevato il caso delle aziende che, proprio con l'obiettivo di evitare la contaminazione di una fonte idrica a causa dell'intensificarsi delle attività agricole attigue a un sito produttivo, hanno corrisposto ai produttori agricoli una somma di denaro volta a compensarli per il minor reddito derivante dal cambiamento in senso più sostenibile delle proprie pratiche agronomiche (e quindi hanno pagato un servizio ecosistemico derivante dalla risorsa idrica); così facendo, si è anche dimostrato che anche le aziende hanno ottenuto un vantaggio, spendendo per il pagamento del servizio ecosistemico meno di quanto sarebbe costato un impianto di depurazione della risorsa idrica inquinata⁵¹. In tale direzione, l'art. 70 della l. n. 221 del 2015 prevede che sono compresi nel sistema di PES le remunerazioni di servizi come la fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata, la regimazione delle acque nei bacini montani, la salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche, l'utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche e gli interventi di pulizia e manutenzione dell'alveo dei fiumi e dei torrenti. Si prevede poi che i beneficiari finali del sistema di PES sono i comuni, le loro unioni, le aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate; vale a dire soggetti, sia pubblici e privati, che possono rientrare nella nozione di "comunità verde".

Per la verità, l'analisi condivisa sul tema approfondisce il ruolo dei PES come uno specifico strumento di mercato, che incentiva i privati ad adottare azioni e comportamenti virtuosi e rispettosi dell'ambiente. Tuttavia, è possibile anche spostare l'attenzione sulla dimensione del ruolo diretto assunto dalla comunità che, proprio tramite il sistema di pagamento del servizio ecosistemico, svolge una funzione pubblica di valorizzazione delle risorse naturali costituenti il capitale naturale delle aree rurali e di montagna⁵². Orbene, la dimensione degli strumenti di diritto privato può certamente costituire una prima base di intervento per costruire

51 L'esempio citato è quello riportato da M. CAFAGNO, *cit.*, p. 163 e che fu messo in campo dalla Nestlé Waters, nota multinazione produttrice di acqua minerale.

52 Sul tema si vedano *ex multis* A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017; M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. Econ.*, 2019, pp. 115 e in particolare p. 162 e ss.; A. DE NUCCIO, *L'incentivazione economica dei servizi agro-ecosistemici per un nuovo modello di sviluppo nell'ambiente rurale*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2020, 2, pp. 94 e ss.; A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in (a cura di) G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 121 e ss..

una strategia dedicata alle comunità verdi quali comunità che, in quanto composte in primis da privati, imprese e consumatori, vengono orientate dalle misure di mercato a porre in essere spontaneamente comportamenti funzionali alla protezione dell'ambiente.

5. La dimensione della *green community* nella gestione dei beni pubblici e delle risorse naturali.

Una seconda dimensione nel quale inserire la *green community* è incentrata sul ruolo della gestione dei beni pubblici e collettivi e delle risorse naturali, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale. A tal riguardo, come anticipato, l'art. 72, l. n. 221 del 2015 presuppone come componente essenziale della *green community* l'essere "locale" e stanziata in un territorio di riferimento e concentra il "valore" dei territori, rurali e di montagna, delle *green communities* proprio nei beni pubblici e nelle risorse naturali ivi disponibili (quali l'acqua, i boschi e il paesaggio). Tra i campi applicativi previsti dall'art. 72 rientrano, tra gli altri, la gestione del patrimonio agroforestale e delle risorse idriche, delle fonti locali di energia rinnovabile e del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di montagna.

L'idea, dunque, è che lo "sviluppo sostenibile" dei territori rurali e di montagna deve passare per l'appunto dai beni collettivi e dalle risorse naturali costituenti il capitale naturale della comunità verde, che, oltre ad avere una chiara valenza ambientale⁵³, sono in grado di conciliare la crescita economica con la sostenibilità ambientale⁵⁴.

In tale direzione, si possono individuare alcuni referenti normativi utili per l'individuazione di un contesto di regole nel quale inserire il ruolo sussidiario e pubblico delle comunità verdi nelle politiche ambientali e, più in particolare, nella gestione delle risorse naturali e dei beni collettivi; tra queste misure si possono citare le norme sui domini collettivi, sui contratti di fiume, sugli accordi di foresta, sugli interventi di sussidiarietà orizzontale (consorzi di comprensorio) e sul baratto amministrativo di cui si dirà di seguito. Nel contesto di regole che definiscono tali

⁵³Valenza ambientale confermata anche dall'art. 142, d.lgs. n. 42 del 2004 che sottopone, tra gli altri, a vincolo paesaggistico una serie di aree riferibili ai territori rurali e di montagna.

⁵⁴E tra questi rientrano i territori costieri, territori contermini ai laghi, i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua, montagne, ghiacciai e i circhi glaciali, i parchi e le riserve nazionali o regionali, i territori coperti da foreste e da boschi, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, le zone umide, i vulcani e le zone di interesse archeologico.

istituti, emerge la già evidenziata una funzione pubblica della *green community*, nella dimensione della gestione e valorizzazione di risorse naturali e beni pubblici di un dato territorio.

Anzitutto, considerati i delineati caratteri della *green community*, vale a dire la presenza di una collettività stanziata in un territorio, e la sua funzione, connessa sempre alla gestione e valorizzazione dei beni e delle risorse naturali, si nota una prima possibile coincidenza di ruoli facenti capo alla comunità verde e ai domini collettivi⁵⁵, definiti dall'art. 1 della legge n. 168 del 2017, come "*ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*", "*dotato di capacità di autonormazione*". Senza poter approfondire il tema vastissimo e inerente alla disciplina degli usi civici, sulla cui rilevanza ambientale si è espressa anche la Corte costituzionale⁵⁶, i domini collettivi sono qualificati come associazioni di diritto privato con piena autonomia statutaria, a cui è affidata la "*gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, e che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale*", e dunque dei patrimoni collettivi (e delle terre di proprietà collettiva oggetto dei diritti di uso civico)⁵⁷. I domini collettivi sono caratterizzati dalla presenza di una "*collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva*". Vi sono, per l'appunto, enti esponenziali di una determinata collettività⁵⁸ a cui è affidata la gestione e la valorizzazione di risorse naturali e di beni collettivi (patrimonio naturale, economico e culturale) collocati in un territorio di riferimento⁵⁹. Ed è in tale

55 Sul tema si vedano E. CORTESE, voce *Domini collettivi*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, Milano, 1964, p. 913; M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di domini collettivi" Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. Dir. Agrario*, Napoli, 4/2017, p. 705; G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *federalismi.it*, 2018; M. CENINI, *Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. It.*, 2018, 8-9, pp. 1838 e ss.; G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2019, 6, 489 e ss.; G. SPOTO, *Alcune considerazioni sugli enti di gestione dei domini collettivi*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2021, pp. 97 e ss.

56 In particolare, si veda la sentenza della Corte costituzionale, 11 maggio 2017, n. 103.

57 Cfr. G. SPOTO, cit.

58 Si veda a tal riguardo Cass. Civ., Sez. Un., 24 giugno 2020, n. 12482 secondo cui gli enti esponenziali di una collettività, come nel caso deciso l'università agraria di Bracciano sono associazioni di diritto privato, benché soggetti privati, sono legittimati a contribuire alla tutela di interessi con valenza pubblicistica e al perseguimento nonché alla realizzazione di interessi di uguale natura.

59 Come riportato da M. CENINI, cit., p. 1841, secondo una stima, circa il 25% della superficie forestale nazionale rientrerebbe tra i demani civici, mentre per quanto riguarda i terreni agricoli, il 6° censimento dell'agricoltura effettuato nel 2010 dall'Istat, ha fatto emergere che il 9,77% del terreno agricolo italiano risulta appartenere a enti

dimensione che si può incardinare anche la strategia della *green community*, cui pure competono, ai sensi dell'art. 72, l. n. 221 del 2015, funzioni di gestione di proprietà collettive quali la "gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale..." (lett. a) e la "gestione integrata e certificata delle risorse idriche..." (lett. b) inerenti a una comunità locale.

Altro strumento applicativo rilevante ai fini dell'individuazione del ruolo delle *green communities* può essere il contratto di fiume. Il contratto di fiume ha ricevuto un referente normativo nell'art. 68 - bis, d.lgs. n. 152 del 2006, inserito dall'art. 59, comma 1, della legge n. 221 del 2015, e consiste in un accordo i cui elementi costitutivi finiscono per confondersi con i caratteri propri della *green community*, e cioè la comunità locale, la quale si compone di cittadini, imprese, associazioni, oltreché di enti pubblici, specialmente territoriali, come comuni, province e regioni, e la presenza di un territorio di riferimento attraversato da un corso d'acqua. Il contratto di fiume viene definito come una misura volontaria di *governance* locale integrata che, nell'ottica della sussidiarietà, consente di coinvolgere le "comunità" stanziare in un territorio nella gestione delle risorse idriche e nella valorizzazione dei territori fluviali⁶⁰. Così definito, il contratto di fiume potrebbe sembrare un tipo speciale (una *species*) di *green community* (il *genus*), con la particolarità che mentre il territorio oggetto del contratto di fiume è un'area contraddistinta dalla presenza della sola risorsa naturale idrica-fluviale, la *green community* coinvolge territori attraversati anche da altre risorse e beni pubblici.

Nella stessa prospettiva della comunità verde con compiti di valorizzazione dei beni naturali, si collocano gli accordi di foresta, introdotti nelle previsioni dai commi 4 quinquies.1 e ss., dell'art. 3, del d.l. n. 5 del 2009, conv. in l. 33/2009 e modificato dall'art. 35 bis del d.l. n. 77/2021, conv. in l. 108/2021. Gli accordi di foresta si qualificano come reti di imprese operanti nel settore forestali, e possono identificarsi in una "comunità" composta però dai soli soggetti titolari del diritto di proprietà o di un altro diritto reale o personale di godimento su beni agro-silvo-pastorali, e quindi presente in un territorio forestale. Tali reti di imprese sono equiparate alle reti di impresa agricole e possono svolgere svariate attività, tra le quali rientrano la gestione associata e sostenibile delle proprietà agro-silvo-pastorali con finalità di recupero funzionale e produttivo delle proprietà fondiarie pubbliche e private e di

esponenziali di una comunità locale come 'Comunanze e Università agrarie a cui è deputata la gestione delle proprietà collettive specialmente in montagna. E tra le più importanti rientrerebbe la Magnifica Comunità di Fiemme in Trentino, sono che gestisce un territorio di 200 kmq.

60 Sull'argomento si veda A. PORTERA, *I contratti di fiume*, in *federalismi.it*; A. CRISMANI, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2021, fasc.2, pp. 42 e ss.

valorizzazione ambientale e socio-culturale dei contesti in cui operano. L'accordo di foresta ha una dichiarata funzione di valorizzazione delle superfici pubbliche e private a vocazione agro-silvo-pastorale nonché di conservazione ed erogazione dei servizi ecosistemici forniti dai boschi. Da tanto si rileva che, al pari del contratto di fiume, anche l'accordo di foresta presenta elementi di specialità e caratteri almeno in parte coincidenti con la "green community" dell'art. 72, l. n. 221 del 2015, giacché anch'esso comprende una comunità, anche se di soli privati, stanziata su un territorio quello forestale, per la verità non necessariamente ma molto spesso coincidente con le aree rurali e di montagna e operante nello specifico settore, e operante in uno dei tanti campi applicativi della comunità verde, quale quello che l'art. 72 qualifica come "gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale".

Da ultimo, referenti normativi interessanti nella prospettiva della gestione e valorizzazione dei beni pubblici affidata alle comunità di cittadini possono rinvenirsi negli artt. 189 e 190 del d.lgs. n. 50 del 2016, che regolano gli "interventi di sussidiarietà orizzontale" dei consorzi di comprensorio e il baratto amministrativo⁶¹. Ai sensi dell'art. 189, i cittadini residenti in un'area di interesse possono costituire un "consorzio di comprensorio", assimilabile a un consorzio di urbanizzazione, a cui sono affidate funzioni anche pubblicistiche non diverse da quelle svolte in proprio dagli enti locali, quali la manutenzione e la gestione di aree di verde pubblico e di immobili di origine rurale, riservati ad attività collettive sociali e culturali di quartiere. Il baratto amministrativo invece è un contratto definito di "partenariato sociale" che gli enti territoriali possono stipulare con "i cittadini singoli e associati", individuati in un "preciso ambito territoriale" per l'affidamento di compiti di gestione (pulizia, manutenzione, abbellimento) e di valorizzazione di beni pubblici della città (aree verdi, piazze, strade e beni immobili inutilizzati). Anche in tali fattispecie, viene affidata ai cittadini la gestione e la valorizzazione di aree e beni pubblici della città, che di regola spetterebbe ai comuni, e che, per l'appunto, evidenziano una funzione diretta delle comunità nella gestione dei beni collettivi.

I domini collettivi, il contratto di fiume, l'accordo di foresta, gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo possono dunque costituire strumenti utili ai fini della definizione delle funzioni di una *green community*, quale soggetto esponenziale di una comunità stanziata su un territorio, a cui è possibile riconoscere un ruolo di autoorganizzazione e di partecipazione attiva della

⁶¹ Sul tema R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. Amm.*, 2018, 4, pp. 839; F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità sul baratto amministrativo*, in *Riv. Trim. di scienza dell'amm.*, 2016.; S. VILLAMENA, "Baratto amministrativo": *prime osservazioni*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2016, pp. 379 e ss.

collettività, a vario titolo composta da privati, imprese, associazioni locali ed enti pubblici, nello svolgimento di attività di interesse generale inerenti alla valorizzazione e alla gestione dei beni pubblici e delle risorse naturali (idriche, forestali e così via...) di un territorio. In coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale, rispetto a tali attività, l'ente pubblico avrebbe un ruolo di coordinamento, controllo e promozione, e un intervento pubblico rimane giustificato nei soli casi in cui possa essere ritenuto più efficace ed adeguato rispetto alle capacità delle comunità.

6. La dimensione delle *green communities* nell'esercizio delle funzioni degli enti locali e nei servizi di interesse generale a tutela dell'ambiente.

Da ultimo, una terza dimensione nella quale è possibile incardinare la *green community* si rinviene nelle ipotesi in cui alle comunità viene affidata la partecipazione e la cooperazione nei servizi di interesse generale e nelle decisioni e nelle funzioni degli enti pubblici.

L'Unione Europea riconosce alla partecipazione dei privati e di tutti i portatori di interessi rilevanti un carattere cruciale per il successo delle politiche ambientali definite dal *Green Deal Europeo*, definendo anche le modalità attuative⁶². Secondo le

62 A tal riguardo, nella comunicazione della Commissione Europea 11.12.2019 COM(2019) 640 final, si legge che *"La partecipazione e l'impegno del pubblico e di tutti i portatori di interessi sono cruciali per il successo del Green Deal europeo. I recenti avvenimenti politici hanno dimostrato che le politiche più audaci funzionano solo se i cittadini sono stati pienamente coinvolti nella loro elaborazione. Il posto di lavoro, riscaldare la propria abitazione, far quadrare i conti: sono queste le loro preoccupazioni. Se vuole garantire il successo del Green Deal e determinare cambiamenti duraturi, la Commissione deve dare ascolto alle istanze dei cittadini, che sono e dovrebbero rimanere il motore della transizione. [...] Entro marzo 2020 la Commissione varerà un patto europeo per il clima che contempla tre modi di coinvolgere il pubblico nell'azione per il clima. In primo luogo promuoverà la condivisione delle informazioni, l'ispirazione e la comprensione delle minacce e delle sfide rappresentate dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale, così come delle soluzioni per affrontarle. Ciò avverrà attraverso diversi canali e strumenti, tra cui eventi organizzati negli Stati membri sul modello dei "dialoghi con i cittadini" della Commissione. In secondo luogo allestirà spazi fisici e virtuali in cui i cittadini possano esprimere le proprie idee e la propria creatività, collaborando a iniziative ambiziose a livello sia individuale che collettivo. I partecipanti dovrebbero essere incoraggiati ad assumersi impegni specifici connessi all'azione per il clima. Infine, la Commissione provvederà allo sviluppo delle capacità per favorire le iniziative dal basso in materia di cambiamenti climatici e tutela dell'ambiente. Informazioni, orientamenti e moduli di insegnamento potrebbero agevolare lo scambio di buone pratiche. La Commissione intende fare in modo che la transizione verde occupi un posto di primo piano nel dibattito sul futuro dell'Europa. ..."*. Già il Regolamento

ricostruzioni proposte, la partecipazione si declina in vari modi, da semplice strumento conoscitivo per i pubblici poteri, a strumento di contraddittorio-opposizione tra privati e pubblica amministrazione, a strumento collaborativo nella definizione delle decisioni pubbliche. In materia ambientale la partecipazione trova un riconoscimento espresso nell'art. 3-sexies, d.lgs. n. 152 del 2006⁶³ e assume rilevanza in considerazione della complessità ed elevato tecnicismo di talune questioni, che presuppongono un contributo informativo dal basso, e considerati i risvolti che le decisioni pubbliche possono avere per le attività economiche. Da qui la previsione di diverse forme di partecipazione dei privati nei processi decisionali pubblici, quali il dibattito pubblico, diretto a consentire, con riguardo ai procedimenti per la VAS e per la VIA, a chiunque vi abbia interesse di "*presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi*" (art. 14, comma secondo, e art. 24, comma terzo, d.lgs. n. 152 del 2006) e previsto anche con riferimento a "*i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente*" (art. 22, d.lgs. n. 50 del 2016), nonché l'inchiesta pubblica (art. 24 – bis, d.lgs. n. 152 del 2006)⁶⁴; e, ancora, si apprezza la previsione di strumenti di partecipazione previsti nella gestione del governo del territorio, come gli artt. 9 e 10 della legge n. 1150 del 1942.

A queste forme di partecipazione ancora "debole"⁶⁵, perché limitate a mere osservazioni dei privati, si affiancano esempi di coinvolgimento maggiormente inclusivo delle popolazioni nella *governance* pubblicistica. Le comunità finiscono per avere un ruolo attivo e diretto nella gestione di attività di interesse generale,

dell'Unione Europea n. 390/2014, ha introdotto il programma "L'Europa per i cittadini" che mira a favorire la cittadinanza europea e la partecipazione democratica e civica dei cittadini dell'Unione, secondo un principio di "cittadinanza attiva".

63 Sul tema della partecipazione in materia ambientale si vedano A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit. pp. 193 e ss.; F. Costantino, *La partecipazione e il diritto dell'ambiente*, in F. LORENZOTTI, B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015, 101 ss. Sulla partecipazione in generale, R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2019, spec. 133 ss.; F. SAITTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss. L'art. 3 *sexies* del codice dell'ambiente, che prevede proprio la "partecipazione a scopo collaborativo", stabilendo la "*partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, di modifica e di riesame delle proposte degli stessi piani o programmi prima che vengano adottate decisioni sui medesimi piani o programmi*" e l'obbligo dell'amministrazione di tener conto delle osservazioni del pubblico.

64 sul tema si veda E. FREDIANI, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una « relazione » problematica*, in *Dir. Amm.*, 2020, fasc. 2, pp. 399 e ss.

65 In tal senso, con riferimento alla legge urbanistica, si vedano URBANI - S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, 6^a ed., Torino, 2017, 121; F. SAITTA, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2018, fasc. 6, pp. 421 e ss.

specialmente con riguardo ai profili di tutela ambientale, in quanto composte da privati che, per un verso, sono meglio in grado di conoscere e interpretare i bisogni della collettività e, per altro verso, possono fornire un apporto tecnico ed economico utile per l'ente pubblico.

Paradigmatica di una partecipazione inclusiva delle "comunità" nella *governance* pubblicistica, è sicuramente la figura dell'ente del terzo settore, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, a cui gli artt. 55, 56 e 57 del d.lgs. n. 117 del 2017 riconoscono una co-partecipazione alle funzioni degli enti pubblici sia nella "co-programmazione" dei bisogni da soddisfare (art. 55) sia nello svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale (art. 56 e 57). Si delinea l'attribuzione della cura di interessi di carattere generale ad organizzazioni composte da cittadini, anche attraverso l'affidamento di servizi pubblici.

Nell'ambito delle comunità coinvolte nella produzione di servizi, è stata concentrata l'attenzione sul fenomeno delle c.d. imprese di comunità o cooperative di comunità, che, pur nelle eterogenee applicazioni nella prassi, hanno come caratteristica comune la co-produzione⁶⁶ di beni e servizi pubblici di interesse generale in favore della stessa comunità stanziata su un territorio di riferimento⁶⁷. La caratteristica è che i fruitori dei beni e servizi prodotti dalla cooperativa o impresa di comunità sono non soltanto i soci, ma tutti i soggetti residenti in un dato territorio, con lo scopo di promuovere lo sviluppo economico locale. La comunità si qualifica allo stesso tempo come produttrice e come utente del servizio e del bene di interesse generale e finisce per ricoprire un ruolo sovrapponibile a quello dell'ente locale, considerate anche le finalità di interesse generale perseguite in favore della collettività coinvolta e del territorio.

In assenza di un quadro normativo nazionale di riferimento, alcune leggi regionali⁶⁸ hanno regolato il fenomeno della cooperazione di comunità,

66 Sul concetto di co-produzione di beni e servizi di interesse generale nel fenomeno della collaborazione del privato con il pubblico, si veda S. PROFETI - V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Ist. Federalismo*, 2019, pp. 861 e ss.

67 Sul tema P.A. MORI, J. SFORZI (a cura di), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna, 2019, già citato; BANDINI-MEDEI- TRAVAGLINI, *Territorio e persone come risorse: le cooperative di comunità*, in *Impresa sociale*, n. 5/2015; T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2020, fasc. 2, 87 e ss.; G. CAPO, *Le cooperative di comunità*, in *Giur. Comm.*, 2021m fasc. 4, pp. 616 e ss.; G. SPOTO, *Alcune considerazioni sugli enti di gestione dei domini collettivi*, cit., pp. 97 e ss. che incentra il ruolo delle imprese di comunità come domini collettivi deputati alla gestione delle proprietà collettive. Tuttavia, la funzione delle cooperative di comunità è estesa anche oltre la dimensione dei beni collettivi alla produzione di servizi di interesse generale.

68 Si possono citare le leggi delle regioni Puglia n. 23 del 2014, Emilia Romagna n. 12 del 2014, Basilicata n. 12 del 2015, Abruzzo n. 25 del 2015, Liguria n. 14 del 2015,

qualificandone e definendone le funzioni⁶⁹ e regolandone gli aspetti organizzativi e talvolta affiancandone la funzione di valorizzazione e sviluppo della montagna proprio alle *green communities*⁷⁰. Gli esempi più significativi di imprese di comunità si sono avuti proprio nei territori montani, ove compaiono cooperative con un ruolo classico di sostegno alle attività economiche locali e cooperative, a cui gli enti locali partecipano direttamente come soci ovvero comunque ne favoriscono lo sviluppo⁷¹, e alle quali compete lo svolgimento di attività di interesse generale, di rigenerazione

Lombardia n. 36 del 2015, Sardegna n. 35 del 2018, Sicilia n. 25 del 2018, Umbria n. 2 del 2019, Piemonte n. 14 del 2019, Toscana n. 67 del 2019, Campania n. 1 del 2020, e Lazio n. 1 del 2021.

69 Si veda l'art. 1 della legge regione Puglia n. 23 del 2014 secondo cui *“le società cooperative, costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del Codice civile, e iscritte all’Albo delle cooperative di cui all’articolo 2512 del Codice civile e all’articolo 223-sexiesdecies delle disposizioni per l’attuazione del Codice civile, che, valorizzando le competenze della popolazione residente, delle tradizioni culturali e delle risorse territoriali, perseguono lo scopo di soddisfare i bisogni della comunità locale, migliorandone la qualità, sociale ed economica, della vita, attraverso lo sviluppo di attività economiche eco-sostenibili finalizzate alla produzione di beni e servizi, al recupero di beni ambientali e monumentali, alla creazione di offerta di lavoro e alla generazione, in loco, di capitale “sociale”.*

70 È il caso della legge regionale Piemonte n. 14 del 2019 che all'art. 30 prevede che *“La Regione sostiene la realizzazione, sul territorio montano, di green communities, cooperative di comunità, comunità energetiche finalizzate a valorizzare in modo integrato e sostenibile il proprio patrimonio socio-culturale, economico, ambientale ed energetico, anche avvalendosi dell’ausilio delle nuove tecnologie abilitanti quali la banda ultra larga”.*

71 Si vedano gli esempi citato da P.A. MORI, J. SFORZI (a cura di), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale*, cit., p. 147. Con riferimento alle cooperative che intervengono a sostegno delle economie locali si cita il caso della BGO di Malles (Alto Adige-Südtirol) - nata con l'obiettivo di contrastare le esternalità negative di un tipo di agricoltura intensiva (uso di pesticidi) che è cooperativa di comunità con lo scopo di aggregare, accompagnare e dare visibilità agli abitanti e agli agricoltori locali che intendono avviare un'agricoltura di tipo biologico e sviluppare iniziative imprenditoriali che abbiano al centro il tema dello sviluppo sostenibile a partire dalla valorizzazione delle risorse locali. Ci sono esempi di cooperative, sempre citati da P.A. MORI, J. SFORZI, cit., pp. 166 e ss., nelle quali l'ente pubblico è socio; così le cooperative Cadore SCS e la cooperativa elettrica SECAB. In particolare, si cita la cooperativa Cadore SCS, nata come cooperativa sociale nel territorio delle dolomiti bellunesi, con il duplice obiettivo di valorizzare le risorse ambientali, turistiche e culturali del territorio e di creare nuove opportunità di lavoro. Dieci comuni sono soci della cooperativa e costituiscono il principale committente della cooperativa di comunità, la quale collabora con le amministrazioni comunali nella gestione di alcuni servizi di interesse comunitario con ridotta sostenibilità economica, come ad esempio la gestione di alcuni impianti di risalita in zone marginali e di un cinema in un piccolo comune della valle. La SECAB (Società Elettrica Cooperativa Alto Bût) è invece una cooperativa costituita nel 1911 in Carnia per realizzare impianti idroelettrici utilizzando al meglio le risorse idriche e le caratteristiche del territorio e alla quale viene affidato il servizio di distribuzione dell'energia elettrica. Altre volte l'ente pubblico si limita a promuovere lo sviluppo della

urbana e di gestione dei beni e delle risorse naturali e finanche delle fonti di energia rinnovabili.

Esistono poi settori in cui si può realizzare in modo paradigmatico la partecipazione attiva delle comunità nella gestione di servizi di interesse generale in chiave sostenibile, come nel campo della produzione dell'energia rinnovabile, del turismo e del trasporto sostenibili, ben declinati nel modello improntato all'economia circolare della sharing economy, basati sull'economia della condivisione, con esempi di bike sharing, car sharing e così via, rispetto ai quali il privato è direttamente coinvolto nella produzione di un servizio di interesse pubblico con caratteristiche informatiche, logistiche e finanziarie spesso migliori rispetto a quelle proprie dell'analogo servizio erogato da un ente pubblico⁷².

Il ruolo diretto delle comunità nel particolare servizio di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili si apprezza poi con riguardo alle c.d. comunità di energia rinnovabile⁷³, previste dalla direttiva UE 2018/2001, e definite come un *“soggetto giuridico 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, i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, e il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello*

cooperativa; è il caso, sempre citato da P.A. MORI, J. SFORZI, cit., p. 167, riguardante la cooperativa EUM (Azienda energetica e per l'ambiente Moso in Passiria) che opera nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e ha un rapporto di forte collaborazione con l'amministrazione comunale insieme alla quale è socia della società consortile proprietaria della centrale idroelettrica realizzata nella valle e dalla quale ha preso in appalto la gestione della rete di distribuzione elettrica.

72 Sul tema si veda T. FAVARO, cit. che menziona il caso di Uber che viene qualificato dalla Corte di Giustizia UE come un *“vero e proprio organizzatore e operatore di servizi di trasporto urbano”* dal momento che *“la prestazione di messa in contatto del passeggero con il conducente ...”* coincide con la prestazione di trasporto. La Corte di Giustizia UE, 20 dicembre 2017, C-434/15 ha rilevato come nel caso Uber *“il “servizio d'intermediazione deve quindi essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di “servizio della società dell'informazione” ma di “servizio nel settore dei trasporti”*) in dottrina, si veda anche C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, 2019, 187 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 1, 2016, 75 ss.; T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. Amm.*, 2020, fasc. 3, pp. 563 e ss.; L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi.it*, 2018, 4, 1 ss.

73 C.BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, cit.; vedi A. BALLOCCHI, *Comunità energetiche*, cit.; T. FAVARO, cit.

di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari” (art. 2, n. 16, della direttiva). Le comunità energetiche si caratterizzano quindi per la loro compagine, sia pubblica che privata (la comunità appunto), per l’essere stanziate nelle vicinanze dell’impianto di produzione di energia rinnovabile dalla stessa gestito (il territorio), e in quanto deputate a fornire benefici “ambientali, economici o sociali a livello di comunità”. La comunità produce l’energia rinnovabile con unità di produzione da essa stessa detenuta (come per esempio microimpianti eolici, solari ecc...) e la vende e/o scambia all'interno della comunità medesima, divenendo quindi per definizione una comunità insieme “produttrice/consumatrice” (art. 22 della direttiva) con ricadute positive in termini di sostenibilità ambientale. Sicché, in definitiva, dati i caratteri della comunità energetica, si evidenzia un modello di *community* produttrice di servizi di interesse generale in favore della collettività di un dato territorio, che ben si concilia con la dimensione di *green community* offerta dall’art. 72 che, per l’appunto, prevede uno specifico campo applicativo della comunità verde anche rispetto alla “*produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l’eolico, la cogenerazione e il biometano*”.

7. La green community come rete di soggetti pubblici.

Infine, l’analisi del contesto normativo dedicato alle comunità verdi non consente neppure di escludere un modello di *green community* come comunità composta soltanto da enti pubblici, per lo più locali.

In tal senso, vengono in rilievo principalmente diverse forme associative tra amministrazioni, i cui referenti normativi più significativi sono compresi nel d.lgs. n. 267 del 2000, testo unico enti locali. Esistono accordi tra enti locali, come ad esempio la convenzione (art. 30), il consorzio (art. 31) e l’accordo di programma (art. 34), conclusi per l’esercizio associato e coordinato di servizi e funzioni pubblici e per l’ipotesi in cui l’attuazione di opere e di programmi di intervento richieda un’azione coordinata e integrata tra più enti locali. Vi sono poi enti locali come l’unione di comuni (art. 32) e la comunità montana (art. 27) che vengono costituiti da altri enti e si qualificano come enti pubblici in senso proprio. Tali forme di raccordo tra gli enti territoriali possono costituire un ulteriore modello per l’attuazione della strategia delle *green community*, in quanto in grado di assicurare una migliore gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte di comuni spesso di piccole dimensioni.

Non è un caso che si sia previsto in capo ai c.d. piccoli comuni, con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, che sono per lo più enti stanziati proprio in aree rurali e di montagna coincidenti con le *green communities*, l'obbligo di esercitare in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le proprie funzioni fondamentali (così l'art. 14, comma 28, d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n. 122 del 2010). Orbene, anche la *green community* può fondarsi sui modelli organizzativi previsti (unione di comuni e convenzioni) per garantire un esercizio associato di funzioni e servizi, specialmente considerando che proprio gli enti locali delle zone rurali e di montagna sono spesso troppo piccoli e inadeguati sul piano economico, demografico e tecnico, per gestire da soli risorse naturali, spesso troppo grandi⁷⁴.

In definitiva, tale dimensione della *green community* è coerente con lo schema degli strumenti pubblici "dall'alto" di tutela dell'ambiente, che coinvolge gli enti pubblici in prima persona nell'esercizio di poteri autoritativi, di programmazione, autorizzazione e controllo nella materia della tutela dell'ambiente; rispetto a tali strumenti però non si evidenzia un coinvolgimento diretto del privato nella tutela dell'ambiente, che, tuttavia, come evidenziato, specialmente nelle aree interne, rurali e di montagna, potrebbe apparire utile alla realizzazione degli obiettivi propri dell'economia circolare.

8. Brevi considerazioni conclusive e prospettive per la *green community*.

Orbene, in conclusione, dal quadro tracciato possono intravedersi delle interessanti prospettive per una dimensione giuridica della *green community*. Come già anticipato, è indubbio che nella lacunosità delle definizioni offerte dalla disposizione di riferimento sul tema, lo spazio applicativo per la *green community* è ancora rimesso esclusivamente allo sforzo compiuto dallo studioso e dall'interprete che, nel tentativo di offrire un possibile inquadramento a un fenomeno oggetto di una strategia ancora in fase di programmazione, può soltanto limitarsi a esprimere dei possibili sviluppi *de iure condendo* per la *green community*. A tale scopo, in assenza di norme, occorre anzitutto far leva sui principi che regolano l'azione amministrativa

⁷⁴ Da notare che tra i case study forniti dal focus tematico "*Verso un modello di green community: esperienze, strategie e studi di caso*" realizzato dall'osservatorio del progetto Italiae promosso dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, reperibile online, vengono citate iniziative di comunità già intraprese in alcuni territori, che vedono coinvolti per lo più gli enti pubblici locali, riuniti in unioni di comuni.

e, tra questi, sulle già invocate possibili dimensioni della partecipazione dei privati e della sussidiarietà orizzontale, nelle quali, più di tutte, appare possibile inserire la *green community* quale strumento per l'esercizio di funzioni amministrative obiettivate a tutela dell'ambiente.

Come anticipato, intendendo la *green community* come una "comunità", in tutto o in parte partecipata dai privati, una possibile prospettiva di attuazione della strategia delle *green communities* passa proprio dagli strumenti di coinvolgimento diretto delle collettività nell'esercizio di funzioni e servizi di interesse pubblico e nella gestione e valorizzazione delle risorse pubbliche. L'idea alla base della realizzazione di una *green community* merita attenzione, in quanto diretta a conciliare le istanze proprie del mondo produttivo, sottese all'esercizio di attività economiche di certe realtà locali più marginali (agricoltura, turismo, silvicoltura ecc.), con la tutela dell'ambiente e del territorio. Sicché, un ruolo attivo e diretto delle comunità nella gestione delle risorse di un territorio, coordinato, controllato e supervisionato dai pubblici poteri, può implicare un interessante modello di *governance* e di sviluppo sostenibile a livello locale che unisce soggetti pubblici e privati.

Se ciò può valere in termini teorici, tuttavia, passando alla pratica realizzazione di un modello di coinvolgimento dei privati nella concreta gestione di servizi pubblici, dei beni pubblici e collettivi e delle risorse naturali, si possono prospettare maggiori criticità attuative. Basti pensare, per citare soltanto un esempio, alle difficoltà che potrebbero emergere in termini di rispetto delle regole sull'evidenza pubblica ove si dovesse ipotizzare l'affidamento di un servizio pubblico o la gestione di una risorsa naturale (demaniale, pubblica, collettiva), che esprime un interesse anche economico, a un gruppo più o meno organizzato di privati individuati perché stanziati sul territorio. Immaginando una gara pubblica per tale affidamento, il rispetto delle regole di evidenza pubblica potrebbe concludersi con l'aggiudicazione del contratto pubblico o del bene a un soggetto diverso dalla comunità locale, che, verosimilmente, proprio per le sue capacità tecniche o economiche, potrebbe anche avere maggiori chances di aggiudicarsi la commessa pubblica. Ovvero, ancora, per restare nel campo delle criticità ipotizzabili, si può fare riferimento al complesso di regole che, proprio nella materia ambientale, pongono limitazioni e ostacoli procedurali di varia natura all'autorizzazione e alla realizzazione di attività economiche. Si dovrebbe allora ripensare anche in tal senso un sistema maggiormente improntato alla semplificazione o alla liberalizzazione, senza evidentemente abbondare le esigenze di tutela ambientale. Sicché, nel definire sul piano applicativo la strategia della *green community*, occorrerà in *primis* un intervento da parte del legislatore nella definizione di un sistema di regole adeguato e uniforme, che, anche attingendo e mettendo

ordine tra gli strumenti normativi già esistenti citati innanzi, possa costituire un quadro di norme certe dedicate esclusivamente alla “comunità verde” come strumento per lo sviluppo sostenibile a livello locale.