

## Territorializzare la transizione

Alessandro Boldo, Alessandra Valentini

### Abstract

Il "Next Generation EU" presenta la *transizione verde* come un campo plurale di raccordo dei singoli pilastri dell'azione comunitaria: una visione non più limitata alla modernizzazione ecologica che lo "European Green Deal" inquadra in obiettivi di mitigazione delle emissioni climalteranti e di adattamento dei territori. In Italia tale progetto non ha incontrato una pari capacità di innovare strumenti, modalità e azioni di contrasto al clima e il PNRR appare piuttosto un insieme di tattiche deterritorializzate senza un'organica strategia per affrontare i rischi e le vulnerabilità a cui risultano, a volte drammaticamente, esposti i territori nei sempre più frequenti eventi climatici che colpiscono il Paese. A fronte di una fragilità causata da interventi consolidati con emergenze reiterate e da molti anni offerte quale unica risposta alle devastazioni, la territorializzazione offre un'alternativa adeguata alla complessità delle sfide ambientali che invece ci attendono.

The "Next Generation EU" presents the green transition as a plural field aiming to link the single pillars of the European action: a vision no longer limited to ecological modernization that the "European Green Deal" frames within the objectives of CO2 emissions mitigation and land adaptation. In Italy, this vision has not matched an equal capacity to innovate tools, methods and actions to face the climate crisis, so that the PNRR still deals with a set of deterritorialized tactics, lacking an organic strategy able to address the risks and vulnerabilities to which land is exposed, at times dramatically, in the increasingly frequent climate events that affect the country. Faced with land fragility caused by the consolidated practices of emergency, the only response to climate events for too many years, territorialization offers an adequate alternative to the complexity of the environmental challenges we will have to tackle.

**Parole Chiave:** cambiamenti climatici; transizione verde; adattamento del territorio.

**Keywords:** climate change; green transition; land adaptation.

### La transizione verde europea

A livello comunitario il programma "Next Generation EU" dispone un temporaneo scioglimento dei vincoli di bilancio affinché i singoli Stati Membri possano garantire, al 2026, l'attuazione di riforme strutturali improntate al paradigma dell' "European Green Deal" (EGD). L'obiettivo dichiarato è abilitare e riattivare lo sviluppo entro una cornice ambientale a partire dal

vincolo/opportunità della neutralità climatica.

Nel dibattito contemporaneo, l'impostazione coincide con l'introduzione del *paradigma di transizione*, declinato nella prospettiva 'giusta e verde' e affiancato ai concetti di 'giustizia climatica' e '*welfare* sostenibile' (Benegiamo *et al.*, 2023), raccordati dalla necessità sostanziale di attivare azioni di mitigazione e adattamento al fine di ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici e al tempo stesso contrastare gli effetti sociali negativi eventualmente correlabili.

I processi di trasformazione indotti dalle crisi climatiche ed ecologiche impongono pertanto non solo il riposizionamento della polarizzazione modernista tra 'questione sociale' e 'questione ambientale' (Leonardi, 2023), piuttosto un campo plurale d'interazioni in grado di valorizzare e raccordare i singoli pilastri d'azione agli obiettivi di mitigazione e contenimento delle emissioni climateranti e a quelli di adattamento dei territori.

Se nel panorama internazionale la 'natura è (ormai) un campo di battaglia' (Keucheyan, 2019) e i conflitti ambientali si moltiplicano per intensità e amplificazione, il concetto di *transizione*, dalla prospettiva dell'ecologia politica, si presenta anche quale costruito abilitante la produzione di agentività: una 'nuova classe ecologica' (Latour e Schultz, 2022) in grado di affrontare la questione dell'abitabilità (ambientale-sociale) dei territori in luogo della produttività (sociale-ambientale), per orientare strategicamente una definizione giusta non solo verde, dei problemi e delle crisi.

Ad oggi, tuttavia, per lo meno per quanto concerne l'Italia e il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR) deputato a presiedere tale transizione, si osservano tensioni crescenti fra queste *coalizioni di discorsi* e le endemiche fragilità del territorio che mettono in luce un deficit di prospettiva di territorializzazione a rischio di neutralizzare, prima delle emissioni, l'efficacia del Piano ai fini della resilienza al clima.

### *Una parola, tanti discorsi*

Nel vocabolario dell'Unione, il termine *transizione* è già presente all'interno delle maggiori strategie europee degli ultimi 20 anni, la "Strategia di Lisbona" e "Europa 2020" (E2020)<sup>1</sup>. Come rilevato

<sup>1</sup> COM (2010) "Strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

da Schunz (2022) nella prima è associato a riforme strutturali del tipo *knowledge-based* al fine di abilitare il dinamismo e la competitività economica dell'eurozona<sup>2</sup>; nella seconda gli interventi di natura prettamente economica spostano il campo delle policy sulla mitigazione degli effetti indotti dalle crisi finanziarie, in particolare quella dei debiti sovrani, avanzando due nuove aree d'interesse: digitalizzazione e cambiamenti climatici.

I linguaggi estrapolati da entrambe le strategie, del tipo *one-side discursive policy*, manifestano ancora tanto asimmetria di azione, quanto subalternità delle dimensioni sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile rispetto agli obiettivi di crescita economica (Ivi, 16): nella "Strategia di Lisbona" i temi ambientali sono confinati in documenti non integrati, su tutti la "Strategia dello sviluppo sostenibile" di Göteborg (2001); in E2020 lo spazio di policy ambientale è invece concepito in modo utilitaristico e si qualifica per mezzo dell'innovazione tecnologica, dell'eco-efficienza e del disaccoppiamento tra crescita e intensità d'uso dell'energia.

Solo a partire dal 2019 nuove *coalizioni di discorsi* maturate a livello globale sul degrado degli ecosistemi e l'emergenza climatica in contemporanea agli scioperi per il clima e alla prospettiva della *climate justice* pongono l'UE di fronte alla valutazione di un diverso paradigma: lo "European Green Deal" (EGD). L'EGD riprende molti stimoli alla crescita via eco-innovazione già presenti nella "Strategia di Lisbona" e in E2020 cercando di validare la curva ambientale di Kuznets e il relativo, discutibile, discorso per cui nel lungo periodo l'innovazione sarebbe in grado di ridurre non solo il degrado ambientale, ma anche la tendenza al declino della produttività marginale, nonché di abilitare crescita e stabilità economica (Bonaiuti, 2013). Il termine *transizione*, presente 52 volte, vi è però qualificato anche con aggettivi che richiamano la sostenibilità ambientale e sociale riferita ai processi economici, energetici e industriali (Schunz, 2022: 14) con l'ambizione di consegnare alla sostenibilità e alla tutela delle matrici ambientali il riferimento esplicito e il compito coagulante per tutte le politiche comunitarie. Pur senza voler sacrificare la competitività del

2 L'ambizione della "Strategia di Göteborg" del 2001 sullo sviluppo sostenibile doveva integrare la "Strategia di Lisbona" sul piano ambientale.

sistema economico europeo, ma esprimendo in modo ambizioso le azioni per la neutralità climatica, l'EGD rappresenta di fatto una *rottura discorsiva* rispetto al passato anche nell'ambito dell'introduzione della dimensione *giusta* della transizione.

Come risultato di una *coalizione di discorsi* con alto tasso di *intertestualità*, il (potenziale) cambio di paradigma della transizione pone la dimensione ambientale della sostenibilità e la giustizia sociale al centro dell'agenda comunitaria in modo coestensivo, offrendo un'inversione prospettica per cui le matrici discorsive di *sostenibilità* (prima di *transizione*) rappresenterebbero un vincolo per le politiche, piuttosto che una coalizione di obiettivi (Marcuse, 1998). La transizione è quindi un paradigma transitivo orientante la sostenibilità, introdotto a partire dalle rivendicazioni sindacali per la sicurezza nei luoghi di lavoro nell'America degli anni '70 del secolo scorso e mutuato dalla saldatura negli anni '90 con la governance climatica (Leonardi, 2023); una genealogia questa presente anche in Italia, dove sono la salute degli operai e la medicina del lavoro, così come intesa da Giulio A. Maccacaro in particolare, il motore primo dell'ambientalismo scientifico (Bettini, 1976).

Per quanto rispetto alle precedenti strategie tali discorsi segnino una discontinuità, i principali interrogativi vertono sul loro atterraggio nelle pratiche e sugli sforzi implementativi: in relazione al prevalere della *path dependance* comunitaria verso finalità di sostegno alla crescita, e in funzione di quanto questa discontinuità rappresenti già un'opzione asintotica, approssimabile, ma non raggiungibile.

#### *L'atterraggio dei discorsi: il PNRR Italia*

Con l'obiettivo ambizioso di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni climalteranti del 55% rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030, "Next Generation EU" ha allocato il 37% degli 800 miliardi di Euro comunitari su obiettivi di supporto dell'EGD e parte rilevante di questo all'implementazione del PNRR italiano.

In riferimento alla transizione, l'Italia è così il maggiore beneficiario in termini assoluti, con 70 miliardi di Euro rispetto ai 27 della Spagna o ai 18 della Francia, mentre in termini relativi il nostro Paese si distingue per destinare alla transizione il minimo previsto: il 37% contro il 40% in Spagna, il 46% in Francia, il 42%

in Germania, il 59% in Austria.

Pur nelle perduranti difficoltà lamentate dagli esperti terzi di dimensionare la spesa PNRR per quantità, tipologie e localizzazioni (Viesti Chiapperini e Montenegro, 2022), a maggio 2023 la Missione 2 *Rivoluzione verde e transizione ecologica* che concentra le attività in capo al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) risulta così articolata:

- componente 1 *Agricoltura sostenibile e economia circolare*: 6,47 miliardi di Euro (MMEuro);
- componente 2 *Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*: 25,36 MMEuro;
- componente 3 *Efficienza energetica e riqualificazione edifici*: 22,24 MMEuro;
- componente 4 *Tutela del territorio e risorsa idrica*: 15,37 MMEuro<sup>3</sup>.

Alla preservazione dei servizi ecosistemici spettano 400 milioni di Euro per la *Difesa e ripristino degli habitat marini*, e 330 milioni per la *Tutela e valorizzazione del verde urbano* pressoché interamente concentrati nelle aree metropolitane.

Sempre a maggio 2023, a livello di implementazione della transizione, il sito *OpenPnrr* della Fondazione *OpenPolis*, che a titolo gratuito monitora e pubblica gli obiettivi del Piano, riporta 7 misure completate e 10 in ritardo su 59 totali, con una percentuale generale di completamento pari a circa l’85% per le riforme normative e al 19,3% per gli investimenti economici; nel dettaglio delle componenti, la *Tutela del territorio* mostra un tasso di completamento per le riforme normative pari al 97% e al 18% per la copertura degli investimenti, le *Energie rinnovabili* rispettivamente al 56% per le riforme istituzionali e al 14,7% per gli investimenti, mentre l’*Economia circolare* risulta completata all’86% delle riforme e al 25,4% degli investimenti.

Dopo che a luglio 2023 sono stati defianziati interventi per 1,3 miliardi di Euro relativi al *Dissesto idrogeologico*, a settembre 2023, lo stesso sito indica 64 misure di *Transizione ecologica* destinatarie di 35,64 miliardi di Euro per 45.578 progetti complessivi, completate al 90% sul lato delle riforme istituzionali

---

<sup>3</sup> I finanziamenti si riferiscono allo schema “Next Generation EU” che comprende lo strumento REACT-EU e RRF (il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza) oltre al Fondo complementare.

e al 24,5% degli investimenti economici.

Quanto alle componenti, la *Tutela del territorio* passa a 24 misure, 5.828 progetti e 10,87 miliardi, con un tasso di completamento per le riforme normative pari al 100% e al 22,5% per la copertura degli investimenti; le *Energie rinnovabili* mostrano un completamento delle riforme istituzionali al 75% e al 14,7% per gli investimenti con 8,94 miliardi ripartiti in 15 misure equivalenti a 15 progetti di cui 14 per la ricerca sull'idrogeno. Infine la componente *Economia circolare* appare completata all'86% delle riforme istituzionali e al 29% degli investimenti, ma ridotta a 2,16 miliardi impegnati in 6 misure e 49 progetti di solo ammodernamento o realizzazione di impianti di trattamento rifiuti.

Per la componente 3 in capo al MASE risulta inoltre conclusa la misura di semplificazione degli interventi di efficientamento, e completati al 50% sia i 542 progetti di efficientamento energetico e sismico destinatari di 18,51 MMEuro, sia quelli di promozione del teleriscaldamento finanziati con 200 milioni. Sono poi confermati i 330 milioni per la *Tutela e valorizzazione del verde urbano*, i 357 milioni per la *Rinaturazione del Delta del Po* e i 400 milioni per la *Difesa e ripristino degli habitat marini*.

Senza voler qui entrare nel merito di una rimodulazione sempre spacciata dal Ministero come impraticabile, è evidente il *mismatch* tra produzione discorsiva in senso normativo e burocratico di fatto completata per intero o quasi, e articolazione attuativa degli investimenti a garanzia di ciò che dovrebbe essere l'impatto trasformativo sui territori: di fatto l'atterraggio della transizione. Seppur sommariamente è possibile identificare nella messa in opera del PNRR alcuni limiti o basi d'indeterminatezza soprattutto in termini di appalti, governance e implementazione locale derivanti da:

- le complesse crisi dello scenario globale, le strozzature dell'offerta e il relativo aumento dei prezzi delle materie prime e dei servizi energetici;
- la frammentazione amministrativa e decisionale che di fatto contrae la messa in opera del Piano e denota rigidità anche a fronte dei meccanismi e strumenti di aggregazione per favorire l'*interplay* (Young *et al.*, 2008) tra i vari attori o per incentivare l'integrazione degli operatori di gestione<sup>4</sup>;

<sup>4</sup> Ad esempio per la gestione dei servizi idrici integrati.

- le endemiche difficoltà del tessuto amministrativo-burocratico locale in termini di risorse umane e competenze abilitanti che finiscono per appiattare gli obiettivi della transizione su proposte elencative già presenti negli archivi degli enti piuttosto che optare per la portata trasformativa evocata dagli intenti dichiarati del Piano.

### **Il frame della modernizzazione ecologica**

A prescindere da argomentazioni, coalizioni discorsive, bersagli e difficoltà implementative, la principale debolezza della transizione delineata dal PNRR è di essere una *transizione deterritorializzata*.

Considerando che il territorio, non banalmente quale accezione contestuale ma nelle sue specificità e potenzialità *agentive*, è in grado di *mettere in tensione* ambiente con modernizzazione, questione ambientale e questione sociale, di aprire cioè un *contromovimento* esplorativo proprio della base e dei corpi intermedi capaci di veicolare linguaggi, simboli, significati, abilità progettuali validanti l'atterraggio del paradigma della transizione, la verifica delle premesse dell'EGD risiede proprio nelle dinamiche di trasformazione territoriale con cui si concretizzano i suoi obiettivi climatici.

Nel PNRR gli interventi per la decarbonizzazione, la mitigazione e persino quelli per la *Tutela del territorio e risorsa idrica* privilegiano però ancora monitoraggi, digitalizzazioni, semplificazioni gestionali e, soprattutto, tante soluzioni infrastrutturali; così il processo viene aggredito solo dalla prospettiva della regolazione, dell'incentivazione del mercato e da un supplemento di innovazione tecnologica (Carrosio, 2019), non solo subendo uno scarto interpretativo e di territorializzazione, bensì eludendo le finalità di adattamento e riassetto territoriali per la prevenzione della vulnerabilità al clima che dovrebbero presiedere le strategie multilivello per la transizione; di fatto la linea inerziale ancora coerente con le argomentazioni utilitaristiche della "Strategia di Lisbona" o di E2020.

#### *Mismatch spaziali e misfit temporali*

Oggi la cosiddetta *frattura metabolica*<sup>5</sup> tra ambiente e

<sup>5</sup> Gli studi postmarxisti intendono con *metabolic rift* la crisi dell'ambiente quale

modernizzazione apre semmai frontiere mobili e dense (quantomeno di aspettative anche nella formazione della *nuova classe ecologica*) se non proprio accolte, suggerite dal *reframing* dell'EGD, tutte da esplorare (Climate KIC, 2020). Il paradigma della transizione implicitamente tende alla saldatura dell'inconciliabilità modernista tra questione ambientale e questione sociale; ma se nel passato la prima era subordinata alla soluzione della seconda, oggi è la questione ambientale a sostanziare l'agenda comunitaria (Leonardi, 2023).

Il fronte epistemologico condensato nella *giusta transizione* ripositiona le condizioni della *metabolic rift*, per cui la questione ambientale assume valore strategico oltre i termini della produttività quale innesco per la riduzione delle disuguaglianze generate dalle esternalità dei processi produttivi, la promozione di un *welfare* sostenibile e la giustizia climatica.

Poco rilevano tuttavia la prospettiva della *metabolic rift* o della *giusta transizione*, se questione ambientale e questione sociale continuano a marcare un'assenza: il territorio riduttivamente confinato a distillato di natura socio-economica, tra forze e rapporti produttivi, relativi conflitti, campo defisicizzato per la mera applicazione di politiche energetiche o tecnologie digitali. Nonostante la nozione di 'giustizia socio-spaziale' non sia nuova nelle analisi territoriali (Harvey, 1973; Pirie, 1983; Soja, 2010) e nonostante siano stati promossi alcuni strumenti di finanziamento nell'ambito delle politiche di coesione<sup>6</sup> per la *transizione giusta*, il territorio rimane infatti il grande assente delle agende istituzionali.

Certo la questione del territorio, inteso come *territorio-complesso*, può attivare una 'domanda di semplificazione' (Donolo, 2007): politiche che riducono l'abitabilità accettando il primato delle soluzioni applicative e tecnico-digitali, finendo per subordinare nel rapporto tra tecniche, politiche e territorio le seconde al grado di innovazione delle prime e per mantenere il terzo sullo sfondo. Eppure è ormai matura la consapevolezza dei processi che hanno saputo interpretare e gestire il territorio: analisi con lo spessore storico-culturale, ambientale e sociale (Magnaghi, 2020) necessario ad anteporre l'abitabilità in

---

contraddizione o 'frattura metabolica' tra tecnologie umane (metabolismo sociale del capitale) e tecnologie naturali (evoluzione della matrici ecologiche).  
<sup>6</sup> "Fondo per una Transizione Giusta" 2021-2027 (JTF), in particolare il Sulcis Iglesiente e la Provincia di Taranto.

luogo della produttività (Latour e Schultz, 2022) ed a risolvere l'asimmetria territoriale oltre la dimensione 'riabilitativa' del precedente ciclo di modernizzazione.

Invece, nell'inerzia della sfera pubblica italiana, la domanda di semplificazione non ha mai superato il predominio delle tattiche sulle strategie (De Certeau, 2001) e, malgrado le crescenti complessità dei processi da governare, continua a riflettersi nell'acritica reiterazione di interventi collaudati nonché nella forza pervasiva con cui le policy e le relative spazialità sono occupate dal *paradigma dell'emergenza*: talora ignara, più spesso indifferente agli scarti che si determinano tra pratiche e discorsi, ai *mismatch* spaziali e ai *misfit* temporali (Young *et al.*, 2008) che causano nei territori in termini di maladattamento (IPCC, 2022) e inefficacia delle azioni di contenimento e contrasto dei rischi climatici. Nelle tattiche del PNRR l'emergenza è caricata di significato per la transizione nelle dimensioni dell'eco-efficienza o dell'*environmental intelligence*, senza preoccuparsi di valutare la scalabilità del Piano o se sia o meno in grado di superare territorialmente gli scarti spaziali e temporali; è un PNRR che richiama il *frame* della modernizzazione ecologica (Huber, 1982; Jänicke, 1985; Hajer, 1997) sin nei presupposti:

- la centralità di scienza e tecnologia nel contenimento dei problemi ambientali;
- l'integrazione crescente tra dinamiche ecologiche, di mercato e operatori economici solo come re-internalizzazione delle esternalità e standard;
- la deregolazione del ruolo dello Stato come istituzione reattiva e preventiva;
- la crescente corresponsabilizzazione degli attori non-statali nelle politiche ambientali;
- la tutela delle sole eccellenze naturali quale garanzia di solidarietà intergenerazionale.

Gli assunti teorici sono dunque i medesimi caratterizzanti la *green economy* e la relativa ambizione, rivelatasi fallimentare, di avviare processi di produzione in grado di re-internalizzare le esternalità negative (ambientali, ma non solo) nel contesto di un mercato garante del raggiungimento degli obiettivi climatici<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Si fa riferimento ai processi di mercificazione del clima (da Kyoto alla COP

modello con cui, a partire dalla dichiarazione della COP 24 di Katowice<sup>8</sup>, alcuni documenti istituzionali ancora di tipo *market-oriented*<sup>9</sup> ma soprattutto gli scioperi per il clima su scala globale del 2019, la (giusta) transizione afferma apertamente la necessità di rompere. Riducendo la crisi dell'ambiente a pretesto per risolvere la crisi della modernizzazione ed ecoristrutturare i processi di super-industrializzazione<sup>10</sup> (Spaargaren e Mol 1992, Büttel 2000, Mol e Sonnenfeld, 2000), il PNRR si ritrova invece ancorato alla centralità del mercato, limitando il motore del rinnovamento ambientale a performance di fattibilità economica. Per ridurre la frattura metabolica o integrare la questione sociale in quella ambientale è semmai necessario chiamare in causa il territorio quale co-agente del processo con le sue dinamiche diacroniche, gli usi, la dimensione spaziale e il valore simbolico. In particolare l'uso del suolo e la gestione 'non strutturale' del suo riassetto rappresentano il dispositivo attraverso cui saldare la dimensione *verde* con quella *giusta*, non solo quale opzione adattiva, ma garantendo altresì le precondizioni al raggiungimento degli obiettivi di giustizia climatica; se eliminassimo questi ultimi e soprattutto la loro spazializzazione, le tensioni e le contraddizioni tra catene di produzione del valore e crisi ecologica offrirebbero continuamente occasioni e pretesti di *sustainable capitalism* (O'Connor, 2021) o *green gentrification* impedendo ancora una volta allo sviluppo sostenibile o a qualsivoglia *transizione* di costituire il *vincolo* con cui rendere eque ed efficaci le politiche per il clima (Marcuse, 1998; EGD, 2019). Perciò la transizione trainata dal *frame* della *modernizzazione ecologica* abilita al contrario, con l'*emergenza*, la legittimazione delle asimmetrie di competenze, accessibilità alle risorse e capacità nel rispondere agli eventi (Bonomi, 2021) che consolidano con le disuguaglianze territoriali le loro vulnerabilità climatica e sociale. Del resto gli scarti crescenti che si osservano tra opportunità ed esigenze localizzative, tempistiche (e quindi costi) d'intervento pre e post

---

21 di Parigi): la *green-growth* a partire dal meccanismo dell'Emission Trading System e dai crediti di carbonio.

8 Dichiarazione di Slesia sulla solidarietà e l'equa transizione.

9 Leonardi (2023) fa riferimento all'art. 6 dell'Accordo di Parigi dove compare la necessità di istituire un non precisato 'meccanismo non di mercato'.

10 Si pensi alla rilevanza assunta dai progetti di ricerca sull'idrogeno con la rimodulazione del PNRR.

eventi, provano con sempre maggior rigore la non neutralità dell'innovazione tecnica e tecnologica (Cini, 1994; Gorz, 2015) nel porsi come dispositivo risolutivo della transizione.

### **The glass ceiling**

Se i problemi ambientali, e principalmente i cambiamenti climatici, si riducono a finestra d'opportunità per favorire ripresa e crescita economica, il contenimento delle emissioni climalteranti e l'adattamento dei territori non possono che finire derubricati a effetti sottoprodotto, riposizionando nuovamente la questione ambientale a corollario di quella sociale. Mentre le tattiche occupano lo spazio di legittimità formale del PNRR, le strategie equivalgono al *glass ceiling*, l'icona divenuta famosa negli Stati Uniti sulle discriminazioni di genere e contro gli afroamericani (Hausknost, 2020): un soffitto di vetro che si frappone a qualsiasi transizione, lasciando credere che l'ecoinnovazione (Ivi, 10) prima o poi abiliti misure ambientali efficaci, giuste e vincolanti.

### *Rompere il vetro*

L'alluvione che ha colpito la Romagna il 16 maggio di quest'anno con un drammatico bilancio di 16 vittime, è stata causata dall'esondazione pressoché contemporanea di una ventina tra fiumi e corsi minori (Arpae, 2023). Le riflessioni e i pareri degli esperti sono stati molteplici e non sempre concordi, se non nell'individuare il consumo di suolo, l'impermeabilizzazione e la frammentazione dei terreni agricoli tra i principali responsabili della vulnerabilità a un evento certo intenso ma che gli studi sui cambiamenti climatici prospettano da tempo come sempre più frequente<sup>11</sup> (Bonora, 2015).

In quei giorni tutta l'Italia avrebbe voluto essere sugli argini ad ammassare sacchi di sabbia e molti si sono poi ritrovati a spalare fango formando una catena di solidarietà e civismo che ha unito chi non c'era a chi avrebbe voluto esserci, chi aveva bisogno a

<sup>11</sup> Gabriele Bollini, docente di *Pianificazione Territoriale e Valutazione Ambientale Integrata* all'Università di Modena, è stato, con Paola Bonora, docente di *Geografia* all'Università di Bologna, tra i critici più convinti della corresponsabilità delle politiche urbanistiche locali; [www.ilfattoquotidiano.it/2023/05/21/emilia-romagna-la-legge-di-bonaccini-sul-consumo-di-suolo-tra-proroghe-e-interessi-privati-lurbanista-cosi-si-e-continuato-a-costruire/7167746/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2023/05/21/emilia-romagna-la-legge-di-bonaccini-sul-consumo-di-suolo-tra-proroghe-e-interessi-privati-lurbanista-cosi-si-e-continuato-a-costruire/7167746/).

coloro che portavano cibo, coperte, speranza; Rebecca Solnit (2009) parla di 'comunità amata' riferendosi a quanti, da Brad Pitt ai liceali di mezza America, dopo la catastrofe provocata dall'uragano Katrina a New Orleans nel 2005 si impegnarono volontariamente per i sopravvissuti prima e la ricostruzione poi: una comunità che si organizza in risposta alle necessità e, restandone segnata anche nella vita di tutti i giorni, si rinnova costruendo una visione di futuro collettivo, ambientale e inclusivo per una comunità più ampia (Ivi, 427).

Queste comunità che vediamo risorgere a ogni nuovo *disastro* sono le prime vittime delle distorsioni indotte dal *glass ceiling*. Eppure la città di Ravenna è stata difesa non dalle opere di arginatura, di cui la Romagna non è certo carente, ma dalle cooperative di braccianti della terra ravennate che hanno deciso di *sacrificare* 700 ettari dei propri campi alla rotta del Canale Montone: una inondazione che fornisce un riferimento di estremo interesse per cominciare a valutare quanto spazio fisico, reale, dovrà essere restituito al locale reticolo idrografico per reggere futuri eventi di pioggia di analoga intensità.

Conselice non è stato altrettanto fortunata: è infatti rimasta allagata per oltre due settimane da ristagni sempre più putridi perché il Canale Destra Reno, che di norma ne raccoglie le acque, doveva smaltire quelle in eccesso delle zone alluvionate a monte. Due episodi in apparenza distinti e lontani che però ribadiscono l'esigenza di affrontare non l'*emergenza* bensì la complessa vulnerabilità dell'area alle acque e al clima, assumendo una visione organica e integrata dei territori appartenenti al sistema interconnesso del reticolo dei bacini idrografici romagnoli.

In quei giorni tragici telecronisti e inviati hanno molto rilanciato le testimonianze sulla distruzione delle produzioni agricole vanto della Bassa, ma non hanno raccolto, o saputo ascoltare, nessuna voce che lamentasse la perdita della cultura costitutiva della *comunità amata*, la memoria intergenerazionale che pure in passato ha spesso salvato vite in quelle terre e che ora ha spinto la cooperativa di Ravenna a sbancare gli argini per impedire alla forza del fiume in piena di travolgere case e famiglie più valle.

Bisognerebbe rileggere le vicende storiche delle grandi alluvioni proprio nella prospettiva delle conoscenze all'epoca disponibili per riconoscere l'anomalia degli eventi (Cannata, 1994): saperi

incomparabili rispetto alle attuali capacità di modellizzazione e previsione, eppure sufficienti per tradursi in agency di adattamento del territorio mirata allora a distanziare gli argini maestri in modo da lasciare al fiume lo spazio necessario al deflusso di massima piena; una *cultura del rischio* che per secoli ha scelto di rinunciare a campi, stalle e cascine indifendibili per difendere la continuità della comunità, ma cui oggi si guarda con sufficienza, fiduciosi (o complici) di una perizia tecnica ormai sempre più nefasta nella sua inadeguatezza (Cellerino, 2005).

### *Suolo e territorio*

Non sembra il momento storico adeguato per vedere la Romagna ripartire da un organico piano di tutela delle pertinenze fluviali, dimensionato sulle portate idrauliche delle devastazioni dello scorso maggio.

La stessa comunità locale appare sfibrata da scarsità e ritardi degli aiuti promessi dal Governo. Una condizione di *emergenza latente* che mentre si consolida predispone ad accogliere il rifacimento dei ponti, la pulizia degli alvei, la ricostruzione dei canali: opere non coordinate, puntuali, spesso inutili per gli stessi diretti supposti beneficiari, ma purchessia; interventi concepiti secondo i criteri e le modalità più tradizionali che, invece di affrontare le vulnerabilità del territorio evidenziate dagli ultimi eventi, aggiungono altrettanti moltiplicatori di pericolosità del rischio climatico.

Sta accadendo anche con la siccità: la lotta contro la sete affidata a una miriade di piccoli invasi, invece di provvedere alla ricarica delle falde tutelando la naturalità delle stesse sponde da restituire alle piene fluviali; la *miopia* che impedisce di guardare oltre la superficie dei problemi, per misurarsi con le molteplici concause.

A luglio 2023 l'UE ha ripresentato una "Direttiva per il Suolo": la COM 2023/416 "Proposta per il Monitoraggio e la Resilienza del Suolo" dopo che la precedente "Strategia tematica", la COM 2006/231, si era incagliata nelle alterne maggioranze europee. Identico il principio ispiratore che la introduce:

«Il suolo costituisce una risorsa vitale, limitata, non rinnovabile e insostituibile. Suoli in buona salute formano la base essenziale per la nostra economia, la società e l'ambiente poiché producono cibo, accrescono la nostra resilienza al cambiamento climatico, agli eventi

meteorologici estremi, alla siccità e alle piene, e supportano il nostro benessere. Suoli in buona salute immagazzinano carbonio, hanno maggior capacità di assorbire, immagazzinare e filtrare l'acqua, e forniscono servizi vitali quali un cibo sano e nutriente, e biomasse per i settori non alimentari della bioeconomia» (EU, COM 2023/416)<sup>12</sup>.

La “Direttiva Suolo” si inquadra nell’EGD e poggia su strumenti quali la Politica Agricola Comune, la *Nature Restoration Law* in corso di approvazione, oltre ad un’ulteriore “Direttiva sulla Salute dei Suoli” tutta da delineare. A motivarla, come affermato in premessa alla COM 2023/416, gli studi scientifici che evidenziano per il 60-70% dei suoli europei cattive condizioni di salute e uno stato di degrado che continua a peggiorare nonostante gli impegni dei Paesi Membri. L’obiettivo è ricondurre tutti i suoli in buone condizioni al 2050. Non sono tuttavia definiti i dispositivi cogenti con cui assicurare la coerenza di questi ulteriori target ai Piani di Resilienza dei singoli Stati.

I dati elaborati con la valutazione ambientale<sup>13</sup> e dal Gruppo di lavoro<sup>14</sup> attivato per la “Direttiva Suolo” rivelano inoltre un *vulnus* cui le norme collegate dovranno ovviare se si vuole che l’impianto attuativo regga: a fronte di un costo complessivo di perdita dei suoli in buona salute stimato in 68 miliardi di Euro, 38 dei quali per i soli servizi ecosistemici, i benefici dell’azione di recupero ammontano a 52 miliardi. Senza adeguate contropartite mancano, insomma, i margini che muovono la libera iniziativa privata e anche volendo considerare i benefici sociali che il Gruppo di lavoro giudica indubitabili ma ‘non quantificabili’, appare arduo che nel *frame* delle scelte finali di adozione della

---

12 Questo il testo originale della COM 2023/416: «Soil is a vital, limited, non-renewable and irreplaceable resource. Healthy soils form the essential basis for our economy, society and environment as they produce food, increase our resilience to climate change, to extreme weather events, drought and floods and support our well-being. Healthy soils store carbon, have more capacity to absorb, store and filter water and provide vital services such as safe and nutritious food and biomass for non-food bioeconomy sectors. Scientific evidence indicates that about 60 to 70% of soils in the EU are currently in an unhealthy state. All Member States are facing the problem of soil degradation. Degradation processes are continuing and worsening».

13 SWD 2023/418 final, Commission Staff Working Document: Executive summary of the impact assessment report, Brussels 5 luglio 2023.

14 SWD 2023/416 final, Commission Staff Working Document accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Soil Monitoring and Resilience, Brussels 5 luglio 2023.

COM 2023/416 le coerenze interne al provvedimento, oggi centrate sulla coalizione discorsiva del recupero e della tutela della resilienza, non siano ribilanciate a favore delle logiche di modernizzazione produttiva rivendicate dalle associazioni del comparto primario.

Sono i meccanismi di *lobbying* visti all'opera con l'iter della *Nature Restoration Law*, la Direttiva specificatamente dedicata alla tutela e al ripristino della biodiversità: la COM 2022/304 è stata bocciata dalle Commissioni Agricoltura e Pesca, umiliata da un ambiguo pareggio in Commissione Ambiente, infine passata per un pugno di voti al Parlamento europeo nel medesimo scorcio di luglio nel quale si annunciava la "Direttiva Suolo".

Nonostante le molte leggi di prevenzione e protezione ambientale da tempo vigenti per la salvaguardia della biodiversità comunitaria<sup>15</sup>, i dati di base sulle condizioni del patrimonio ecologico sono ancor più allarmanti di quelli relativi ai suoli: l'80% degli habitat europei risulta in sofferenza, le popolazioni delle specie faunistiche più vulnerabili sono in diminuzione, e un areale pari al 20% del territorio europeo necessita di interventi riabilitanti le dinamiche ecosistemiche per garantire servizi ecologici essenziali nel contrasto al clima (EC, 2022). La stima del rapporto costi/benefici di tali interventi è di 1 a 8, ed in linea con i target della COP15 di Montréal<sup>16</sup>, la Direttiva fissa al 2030 il recupero del 20% di habitat marini e terrestri: uno spazio fisico da sottrarre ad altri usi, l'avvio della *Land neutrality*.

## Conclusioni

Mentre il proliferare dei movimenti sociali e gli effetti delle emergenze climatiche richiedono con urgenza l'inversione del paradigma di sviluppo, la transizione in atto sembra non avere carattere di radicalità, piuttosto è intermittente e debolmente adattiva (Benegiamo *et al.*, 2023); le esperienze oltre a essere esigue sono selettive in termini di criticità connesse al passato

<sup>15</sup> Tra cui le principali sono la Direttiva Habitat 1992/43 e Uccelli 2009/147 alla base della costruzione della rete ecologica europea, nota come Natura 2000.

<sup>16</sup> La COP15 delle Nazioni Unite che segue l'attuazione della *Convenzione internazionale per la tutela della biodiversità*, svoltasi a Montréal dal 7 al 19 dicembre 2022 ha adottato un accordo che prevede la tutela del 30% delle superfici del Pianeta, marine e terrestri, entro il 2030. Attualmente sono protette il 17% delle aree terrestri ed il 10% di quelle marine.

ciclo di modernizzazione e si limitano a rilanciare un'innovazione che è eminentemente tecnica e tecnologica: la transizione, giusta e verde, potrà al contrario emergere solo a seguito di una varietà di approcci e strategie (*Ibidem*), se saprà confrontarsi anche con la dimensione processuale, multilivello e reattiva emergente nei territori.

Come mostra il caso dell'Emilia Romagna in questo contributo, tutti i territori indifferentemente dal grado di sviluppo necessitano l'avvio di processi di transizione, ma la transizione sarà (anche) *giusta* solo se unirà alla riduzione delle asimmetrie, strategie di prevenzione e adattamento dei territori mirate a destrutturare il paradigma dell'emergenza e le relative tattiche. Concepire l' 'uso del suolo come difesa' (Cannata, 1994) dalle vulnerabilità climatiche e sociali consente di definire la preconditione abilitante e capacitante per *territorializzare* la transizione e garantire l'abitabilità (Latour e Schultz, 2022) che l'abuso dell'innovazione tecnologica tende altrimenti ad eludere.

Il territorio non è riducibile al suolo e forse l'assetto dei territori, la tutela dei suoli e della biodiversità sono in attesa (anche) che sia 'rotto quel vetro' che impedisce di territorializzare la transizione. Intanto alla scala locale l'incanto dei processi di modernizzazione sconta il disincanto delle troppe emergenze, i cui costi e inefficacia sono resi sempre più palesi dalla crisi climatica: eventi grandi e piccoli, dall'alluvione alla cancellazione dei voli, stanno assumendo nelle vite quotidiane di ciascuno una pervasività destinata prima o poi a scontrarsi con la supposta razionalità del PNRR, che esige accelerazione da un apparato amministrativo sfiancato e sotto-organico ma tende a disabilitarne la problematizzazione cognitiva altrimenti alla base delle scelte; un processo dagli effetti cascata alimentato da spinte altrettanto pervasive quanto contrapposte, capaci di istituire nuove narrazioni, simboli, immaginari e un rinnovato protagonismo politico-sociale.

Territorializzare è un atto configurativo caratterizzante delle comunità (Turco, 2016): un processo di continua messa a tema del territorio che lo rende un agente attivo della trasformazione mentre forma, arricchisce e muta la coscienza dei luoghi (Becattini, 2015). Già Sereni (1961) ha indicato il conflitto tra risorse e attori che segna le dinamiche di produzione del paesaggio quando si tratta di prevenire crisi irreversibili delle

matrici sociali attraverso la cura delle matrici ecologiche: conflitti storicamente non sempre sfociati in progetti equi per la comunità così esponendo i territori a frane, alluvioni, fame, epidemie.

Oggi i cambiamenti climatici si presentano nella loro dimensione globale e con la marcata complessità delle questioni ambientali, ma come in passato il territorio, nella sua specificità, è una risorsa scarsa da gestire a beneficio della collettività, uno spazio finito da tutelare (oltre l'*emergenza*), e la territorializzazione della transizione la risposta per affrontarne le sfide.

### Bibliografia

Arpae-Agenzia Regionale per l'Ambiente dell'Emilia Romagna (2023). *Rapporto degli eventi meteorologici di piena e di frana del 16-18 maggio 2023*, Bologna. (Testo disponibile su: [http://www.arpae.it/it/temi-ambientali/meteo/report-meteo/rapporti-post-evento/rapporto\\_idro\\_meteo\\_20230516-18.pdf](http://www.arpae.it/it/temi-ambientali/meteo/report-meteo/rapporti-post-evento/rapporto_idro_meteo_20230516-18.pdf), consultato in data 07/09/2023).

Becattini G. (2015). *La coscienza dei luoghi: il territorio come soggetto corale*. Roma: Donzelli.

Benegiamo M., Guillibert P., Villa M. (2023). «Work and welfare transformations in the climate crisis: A research pathway towards an ecological, just transition». *Sociologia del lavoro*, 165: 9-29. DOI: 10.3280/SL2023-165001oa

Bettini V. (1976). *Ecologia e lotte sociali*. Milano: Feltrinelli.

Bonomi A. (2021). *Oltre le mura dell'impresa*. Roma: DeriveApprodi.

Bonora P. (2015). *Fermiamo il consumo di suolo*. Bologna: Il Mulino.

Cannata P.G. (1994). *I fiumi della terra e del tempo*. Milano: Franco Angeli.

Carrosio G. (2019). *I margini al centro*. Roma: Donzelli.

Cellerino R. (2005). *L'Italia delle alluvioni: un'analisi economica*. Milano: Franco Angeli.

Cini M. (1994). *Un paradiso perduto*. Milano: Feltrinelli.

Climate KIC Project (2020). *Visual Toolbox for System Innovation*. Bruxelles: EIT.

De Certeau M. (2001). *L'invenzione del quotidiano*. Milano: Edizioni Lavoro.

Donolo C. (2007). *Sostenere lo sviluppo*. Milano: Bruno Mondadori Editore.

European Commission (2022). *Restoring Nature*. Brussels: EU Environment.

Gorz A. (2015). *Ecologia e libertà*. Nocera Inferiore: Orthothes.

Harvey D. (1973). *Social Justice and the City*. Athens, GA: University of Georgia Press.

Hausknost D. (2020). «The environmental state and the glass ceiling of transformation». *Environmental Politics*, 29: 17-37. DOI: 10.1080/09644016.2019.1680062

IPCC-International Panel on Climate Change (2022). *Sixth Assessment Report*. Working Group II-AR6: Impacts, Adaptation and Vulnerability.

Latour B., Schultz, N. (2022). *Mémo sur la nouvelle classe écologique. Comment faire émerger une classe écologique consciente et fière d'elle-même*, Paris: La Découverte.

Leonardi E. (2023). «La giusta transizione tra questione sociale e questione ambientale: il potenziale ecologico delle mobilitazioni operaie». *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 177-178: 99-125. DOI: 10.3280/GDL2023-177007.

Keucheyan R. (2019). *La natura è un campo di battaglia*. Verona: Ombre corte.

Mol A. P. J., Sonnenfeld D. A., a cura di, (2000). *Ecological Modernisation Around the World: Perspectives and Critical Debates*. London: Routledge.

O'Connor J. (2021). *La seconda contraddizione del capitalismo, Introduzione a una teoria e storia dell'ecologia*. Ombre corte, Verona.

Pirie G. H. (1983). «On Spatial Justice». *Environment and Planning A: Economy and Space*, 15(4): 465-473. DOI: 10.1068/

a150465.

Schunz S. (2022). «The 'European Green Deal' – a paradigm shift? Transformations in the European Union's sustainability meta-discourse». *Political Research Exchange*, 4: 1-23, DOI: 10.1080/2474736X.2022.2085121

Soja W.A. (2010). *Seeking spatial Justice*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Solnit R. (2009). *Un paradiso all'inferno*. Roma: Fandango.

Spaargaren G., Mol A. P. J. (1992). «Sociology, Environment, and Modernity: Ecological Modernization as a Theory of Social Change». *Society & Natural Resources*, 5: 323-344. <https://doi.org/10.1080/08941929209380797>

Sereni E. (1961). *Storia del paesaggio agrario italiano*. Bari-Roma: Laterza.

Sini C. (2000). *Da parte a parte. Apologia del relativo*. Pisa: Edizioni ETS.

Turco A. (2016). *Configurazioni della territorialità*. Milano: Franco Angeli.

Viesti G., Chiapperini C., Montenegro E. (2022). «Le città italiane e il PNRR». Report per il Laboratorio di Osservazione di Urban@ it. (Testo disponibile al sito: <https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2022/06/20220701-citta-e-pnrr-viesti-chiapperini-montenegro-1-1.pdf> consultato in data 07/09/2023).

**Alessandro Boldo**, dottore di ricerca in Economia presso il Dipartimento Economia, Istituzioni e Territorio dell'Università di Ferrara. [bolds@libero.it](mailto:bolds@libero.it)

**Alessandra Valentinelli**, urbanista, è consulente della PA per la Valutazione Ambientale Strategica, la prevenzione dei rischi climatici, la difesa del suolo. [alevale@abcterra.it](mailto:alevale@abcterra.it)