

MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Firenze, 11 dicembre 2020

Feedback

a cura di
Francesco Dini, Federico Martellozzo,
Filippo Randelli e Patrizia Romei



Feedback è un volume delle Memorie Geografiche
della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-90892684

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

Le proposte dei contributi pubblicati in questo volume sono state oggetto di un processo di valutazione e di selezione a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Comitato scientifico:

Fabio Amato (Unior – SSG), Silvia Aru (Polito – RGI), Sara Bonati (Unifi – RGI), Cristina Capineri (Unisi – SSG), Filippo Celata (Uniroma1 – RGI), Egidio Dansero (Unito – SSG), Domenico De Vincenzo (Unicas – SSG), Francesco Dini (Unifi – SSG/RGI – coordinatore), Anna Guarducci (Unisi – RGI), Michela Lazzeroni (Unipi – SSG), Mirella Loda (Unifi – SSG), Federico Martellozzo (Unifi – editor), Monica Meini (Unimol – SSG), Andrea Pase (Unipd – SSG), Matteo Puttilli (Unifi – SSG/RGI), Chiara Rabbiosi (Unipd – RGI), Filippo Randelli (Unifi – SSG), Patrizia Romei (Unifi – RGI), Leonardo Rombai (RGI), Bruno Vecchio (SSG/RGI).

La valutazione e la selezione dei singoli abstract è stata gestita dal Comitato scientifico e dai coordinatori di sessione, che i curatori ringraziano per aver discusso con gli autori contenuto e forma dei rispettivi articoli e infine per aver operato affinché questi ultimi siano coerenti con le norme editoriali previste.



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

GIORGIA COSTANZO*, DANIELA FISICHELLA*, GUIDO NICOLOSI*, GIANNI PETINO*

DALLA POLITICA ALLE POLITICHE: IL GREEN NEW DEAL ALLA PROVA DEI TERRITORI IN UN'ANALISI MULTILIVELLO

1. **PREMESSA.** – L'interazione sistematica, evidente tra processi e fenomeni che investono tutte le comunità in regime di globalizzazione, ha reso urgente l'adozione di un approccio analitico interdisciplinare volto alla comprensione delle nuove interconnessioni globali che caratterizzano le sfide dell'epoca postmoderna. Ben prima della pandemia da Covid-19, ancora in corso, tutti i livelli territoriali ed istituzionali, tanto nazionali quanto internazionali, hanno sperimentato vantaggi e potenzialità, così come svantaggi, derivanti dalla circostanza, per tutti gli attori statali e non statali, di essere collocati su un'unica rete di relazioni interattive, in cui ciascuno è coinvolto. Muovendo dunque, da questo presupposto, è importante avviare una riflessione teoretica più profonda che accosti all'attualità di un tema oggi particolarmente pregnante come il "Green New Deal" i controversi diritti umani di terza generazione, i cosiddetti "green rights", volti a tutelare sia i singoli individui in quanto tali, senza riferimento specifico alla cittadinanza nazionale, sia tutti gli esseri umani nella loro dimensione globale. Dietro questa spinta, già da alcuni anni si è accentuato l'impegno delle organizzazioni internazionali verso la definizione di una dimensione olistica evoluta di sviluppo: lotta ai cambiamenti climatici; diffusione dell'economia verde e di quella circolare; riduzione apprezzabile delle emissioni inquinanti; avanzamento tecnologico crescente nell'attività d'impresa; rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali. L'Accordo di Parigi sul clima, l'Agenda 2030 dell'ONU e il Green Deal dell'Ue costituiscono, insieme, un piano d'azione integrato per orientare le politiche pubbliche statali europee nella fase attuale di globalizzazione. Ma se il Green Deal europeo può rappresentare un punto di svolta nella *vision* socio-economica e ambientale dell'Unione, dal punto di vista della strategia comunicativa ha obiettivi più ambiziosi, tentando, infatti, di riallacciare un rapporto diretto con i propri cittadini in questo particolare momento storico. Tuttavia, essa deve fare i conti con una scarsa penetrazione della comunicazione dell'Ue nelle diverse realtà nazionali. Questa dimensione critica appare particolarmente accentuata in Italia, dove il tema è sostanzialmente assente dal dibattito pubblico e dove la ormai cronica debolezza delle forze politiche ambientaliste rende difficile un suo posizionamento centrale nell'agenda politica. Questo scenario è osservabile anche nei territori regionali che dovrebbero essere considerati come motore dello sviluppo sostenibile e che, come tali, andrebbero guidati e sostenuti adeguatamente. In accordo con la nuova Agenda Territoriale europea occorrerebbe fornire un quadro di azione comune verso la coesione territoriale, chiedendo ai responsabili politici, a tutti i livelli di governance, di contribuire a un futuro inclusivo e sostenibile per tutte le aree e di contribuire a raggiungerne gli obiettivi di sviluppo. A tal proposito, si è inteso analizzare anche l'attuale Programmazione operativa regionale della Sicilia, al fine di osservare se l'indirizzo politico auspicato possa trovare i prodromi in scelte già politicamente orientate. L'approccio multidisciplinare e trasversale, fornito dai contributi qui riuniti, trae spunto proprio da queste premesse e dalla consapevolezza che occorre responsabilizzare il più rapidamente possibile le comunità umane così come i molteplici livelli territoriali, poiché solo un'azione integrata, frutto di una programmazione concertata, può innescare processi davvero virtuosi. Se risultati apprezzabili si ottengono solo nel lungo periodo, sono però le scelte di breve termine a porne le premesse.

2. **GREEN NEW DEAL E GREEN RIGHTS: UNA NUOVA SFIDA PER I DIRITTI UMANI.** – Il binomio "natura-ambiente", considerato come prodotto sociale, culturale e storico, consente di delineare una nuova prospettiva di analisi incentrata sull'attuale piano strategico del Green New Deal (GND) per ripensare ai controversi e dibattuti diritti umani, in particolare a quelli, di "terza generazione" (Domaradzki *et al.*, 2019), definiti, seppur in via non ufficiale, "diritti di solidarietà" o *green rights*, i quali nascono tutti dallo stretto bisogno/desiderio di difesa dai pericoli alla vita, alla libertà, alla sicurezza, imputabili all'accrescimento del progresso tecnologico (Bobbio, 1990).



Essi occupano una posizione centrale nell'attualità dei dibattiti, dove sempre maggiore rilievo ha assunto la discussione sul diritto a vivere in un ambiente non inquinato, da cui hanno preso poi le mosse i movimenti ecologisti. Certo, se si riconducesse la dottrina della salvaguardia dell'ambiente a quella più ampia della tutela dei diritti delle generazioni future, intesi come "diritti umani emergenti", si potrebbe andare incontro al rischio di una loro cristallizzazione all'interno dei suddetti e sfocati diritti di solidarietà o *green rights*, se considerati come diritti collettivi o di gruppo e pertanto difficilmente codificabili e giuridicamente inquadrabili (Hiskes, 2005). L'idea di fondo dovrebbe essere, invece, quella di pensare a utilizzare i nuovi diritti ambientali come volano per la crescita e il rafforzamento degli stessi diritti civili e politici, quale ad esempio il fondamentale diritto alla vita, che presuppone i prioritari e più basilari diritti all'aria pulita, all'acqua e al suolo e di conseguenza, a seguire, anche di quelli economici e sociali. Il carattere indefinito e incompleto dei diritti di terza generazione, nonché la carenza alla loro giustiziabilità, espone i *green rights* anche a rischi di manipolazione, cioè a un loro impiego demagogico e regressivo quando essi non vengono utilizzati come complemento e orientamento all'affermazione dei diritti individuali, ma in contrapposizione a questi ultimi e quindi per indebolire, invece che rafforzare i diritti umani nel loro complesso (De Stefani, 2009).

La linea da percorrere dovrebbe essere, pertanto, quella sì di agganciare i nuovi diritti emergenti, in particolare quelli ambientali, al tema della giustizia intergenerazionale ma in che modo? Può la proposta del vecchio continente relativa al GND fare da apripista per generare soluzioni politiche alternative e far fronte anche a nuovi problemi come quello dilagante della pandemia da Covid-19 che ha investito la società a livello globale? Insomma, può una "rivoluzione verde" consentire di ripartire per ridefinire un futuro più sostenibile? Lo stesso nome Green New Deal lascia presagire che si tratti di una misura tanto rivoluzionaria quanto fondamentale, come lo fu quella varata da Franklin Delano Roosevelt fra il 1933 e il 1937 allo scopo di risollevare gli Stati Uniti dalla Grande depressione. L'obiettivo del GND dovrebbe essere quello di rilanciare la speranza di rinascita di un certo spirito umanitario sia a livello locale che a livello globale, guardando non soltanto alla geografia delle realtà sociali ed economiche ma al coacervo di idee e teorie che rappresentano materiale interessante per i prossimi dibattiti e di cui è già possibile distinguere tre grandi filoni di pensiero: uno conservatore e nazionalista, uno tecnologico (di ribellione alle aziende digitali) e socialdemocratico, e il terzo, liberale e internazionalista. Si può dunque parlare di un ritorno alle tradizioni progressiste e di New Deal che segua la tradizione di Woodrow Wilson o di Franklin Delano Roosevelt? Se guardiamo agli Stati Uniti, per esempio, le lotte di potere dei gruppi attivisti pro GND denotano e rivelano una certa forza socio-culturale del movimento che ha costretto i politici ad esprimere apertamente una posizione sul tema del cambiamento climatico, divenuto, insieme al tema della giustizia intergenerazionale, argomento centrale nel dibattito elettorale per le presidenziali, accolto da Biden e rifiutato da Trump (Chatzky, 2020). Il messaggio che si è lasciato passare è quello di un maggiore potere al popolo che spingerebbe il governo a promuovere una politica di investimento negli esseri umani, quali portatori di valori in sé, piuttosto che basata sul loro sfruttamento. Ecco che il GND diverrebbe così un ombrello di politiche di investimento paragonabili al New Deal di Roosevelt che oltre a mitigare il cambiamento climatico, dovrebbe stabilizzare le crisi sociali ed economiche interne a ciascun paese, cercando di prevenire gli effetti minacciosi sulla vita umana, tra cui la stagnazione salariale, il calo dell'aspettativa di vita, l'accesso a un'assistenza sanitaria adeguata, e cioè, alloggio, cibo e istruzione superiore, puntando fortemente sul tema della giustizia e dell'equità. Un programma politico che si propone di investire nelle comunità più vulnerabili, quelle che storicamente hanno subito il peso delle ingiustizie razziali, regionali, sociali, ambientali ed economiche, attraverso l'attuazione di una politica basata sul perseguimento della giustizia intergenerazionale. Affiorano, pertanto, gli elementi per uno tsunami social-democratico: popolare, spontaneo, teorico, di massa e individuale, idealistico e prammatico, religioso e secolare, che si basa sì su riverite tradizioni delle riforme sociali americane, nonché sull'input ricevuto dai movimenti di massa dei giovani americani, ma che trova vasta eco e supporto anche in tanti movimenti paralleli in Europa, a cui si aggiunge il rinnovato grande impulso proveniente dal campo della scienza e della ricerca che spingono il pensiero ecologico in direzioni sempre più internazionaliste, tentando di uscire da quel nazionalismo che isola, e proiettandosi, invece, verso una scienza che si internazionalizza; un pensiero ecologico che dovrebbe andare oltre le elaborazioni dottrinali, le idee di destra o di sinistra, un pensiero etichettabile come "conservatore" nell'accezione in cui "conservare" è un verbo decisivo per ogni ambientalista, e al tempo stesso come "rivoluzionario" in quanto fautore di un cambiamento radicale del modo di produrre e di consumare nonché di organizzare la vita collettiva. Insomma un diritto all'ambiente che non rappresenti semplicemente uno slogan per i diritti umani ma che apra le porte a un serio movimento programmatico.

In Europa, la politica si è accorta di questo processo strutturale, in atto da anni, che sta facendo del tema "Green" l'anima di un percorso di rinnovamento sempre più grande. Il vecchio continente e l'occidente in

generale, grazie al Green New Deal, potrebbero non solo riallacciare i rapporti con Cina e India ma anche tessere relazioni con i paesi in via di sviluppo asiatici e africani, dove il problema climatico appare senz'altro più sfocato. L'aiuto occidentale e le "relazioni diplomatiche verdi" risulterebbero per l'appunto fondamentali per costruire un Global Green New Deal in grado di coinvolgere ogni paese del mondo, in uno sviluppo più omogeneo. In tal senso il Green New Deal europeo potrebbe rappresentare il mezzo per attuare una forma di "nuovo umanesimo integrale", una grande sfida, proiettata ad oltrepassare i confini europei, diventando, non l'ultima utopia ma la nuova Weltanschauung.

3. UN'AZIONE EUROPEA PER IL CLIMA: GREEN NEW DEAL E NEUTRALITÀ CLIMATICA PER GLI OBIETTIVI INTERNAZIONALI DI TUTELA AMBIENTALE. – La Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen identifica il Green Deal come una delle sei priorità di lavoro per il periodo 2019-2024, al fine di adeguare l'Unione europea agli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e all'Accordo di Parigi sul clima, entrambi del 2015.

L'Unione europea mira alla leadership nella promozione delle azioni di contrasto ai cambiamenti climatici, conservazione della biodiversità, mitigazione del riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C e limitazione dell'aumento a 1,5°C, puntando alla neutralità climatica e dunque all'azzeramento delle emissioni nette. Il contributo dei paesi sviluppati alla riduzione delle emissioni dovrebbe compensare l'impatto negativo dei cambiamenti climatici sui paesi in via di sviluppo (EEA, 2019).

Nel 2018, la Commissione Juncker lanciava una Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, per un'Europa a neutralità carbonica entro il 2050, che si concretizza adesso in un Patto climatico europeo ed in un Piano degli obiettivi climatici 2030.

L'obiettivo è un'Europa a impatto climatico zero, verde, equa e sociale, in cui prosperità economica e salvaguardia dell'ambiente devono essere perseguite con scelte politiche unitarie di sviluppo sostenibile (Sikora, 2020). La portata transnazionale di ogni fenomeno investe ogni Stato della comunità internazionale, nessuno escluso, ma ciascuno in modo diverso. La riduzione delle disuguaglianze mondiali non è soltanto un imperativo morale, ma risponde all'esigenza primaria della sopravvivenza "pacifica" della comunità internazionale (Sabato e Fronteddu, 2020). L'accentuazione delle disuguaglianze, espressione di differenze sostanziali che l'eguaglianza formale tra Stati non può scongiurare, moltiplica i fattori di conflitto, tanto più in condizioni di scarsità di risorse disponibili sul pianeta. Il depauperamento ambientale aumenta il grado d'invivibilità in un numero crescente di aree del pianeta, determinando fenomeni negativi a catena, come desertificazione, deforestazione, siccità, carestia, inondazioni, che a loro volta provocano un aumento dei flussi migratori e, di conseguenza, delle tensioni transfrontaliere.

L'azione europea di contrasto ai cambiamenti climatici ha una dimensione integrata che coinvolge tutti i soggetti pubblici e privati e ogni livello territoriale: è del 1994 la Carta di Aalborg, "Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile", per un modello di sviluppo urbano delle città europee in cui la sostenibilità ambientale è innanzi tutto un processo locale.

Sul Green Deal, la Commissione ha presentato una proposta a marzo 2020, poi lievemente modificata a settembre. È ribadito l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e l'impegno per il contenimento del surriscaldamento globale, di cui all'art. 2 dell'Accordo di Parigi, "tenendo conto dell'importanza di promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri". È stilata una tabella di marcia per il perseguimento degli obiettivi: "Entro il 30 giugno 2021 la Commissione valuta le modifiche che sarebbe necessario apportare alla legislazione unionale che attua il traguardo dell'Unione per il 2030 per consentire di ridurre le emissioni del 50-55% rispetto al 1990 e per realizzare l'obiettivo della neutralità climatica di cui all'articolo 2, paragrafo 1". A settembre, la Commissione dichiara praticabile "una riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030". Si tiene anche conto della pandemia da Covid-19 frattanto dilagata ovunque, che "ha provocato una crisi sanitaria pubblica e uno shock socioeconomico di portata senza precedenti", ma che "offre un'opportunità unica per accelerare la transizione verso un'economia climaticamente neutra e un futuro sostenibile, attenuando allo stesso tempo le gravi conseguenze della crisi".

Entro giugno 2021, la Commissione può presentare nuove proposte, su efficienza economica ed energetica, competitività dell'economia, opportunità d'investimento, equità e solidarietà tra gli Stati, verso una transizione giusta ed equa sul piano sociale; rilevante è anche l'accento sulle migliori tecniche ed evidenze scientifiche. Se da un lato l'Unione s'impegna a guidare gli Stati membri verso la neutralità climatica nel medio periodo, dall'altro promuove strategie e piani di adattamento ai cambiamenti climatici già in atto

(Delbeke e Vis, 2019). Entro settembre 2023 e poi a cadenza quinquennale, la Commissione valuta le misure adottate dall'Unione, quelle intraprese dai piani nazionali per l'energia e il clima, e le relazioni intermedie biennali previste dal Regolamento 2018/1999.

Sul principio di unitarietà che governa le politiche europee, chiamate a convergere con i principi del Green Deal europeo, va il riferimento della Commissione al Next Generation EU e al bilancio dell'Ue a lungo termine rinnovato, strumenti – il primo a carattere temporaneo – per stimolare la ripresa produttiva post-pandemia. Il 10 novembre 2020, su questi due strumenti è stato raggiunto un accordo, per finanziare programmi specifici nel bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027: tra questi, Orizzonte Europa, Erasmus+, EU4Health. Sommando i due strumenti, il finanziamento complessivo sarà di oltre 1800 miliardi di euro (Commissione europea, Discorso sullo stato dell'Unione 2020).

Il 30% di questo pacchetto di stimolo per la ripresa sarà utilizzato per il contrasto ai cambiamenti climatici, con particolare riguardo per la tutela della biodiversità e la parità di genere. Entro giugno 2021, la Commissione vuole anche presentare proposte per un'estensione delle risorse proprie; in ambito climatico, ciò riguarda soprattutto un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO₂ alle frontiere e un sistema di scambio delle quote di emissione dell'Ue.

Il 30 novembre 2020, la Commissione europea ha adottato il rapporto annuale sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, rilevando una riduzione del 3.7% su base annuale, a fronte di un incremento dell'1,5% del PIL. Per le emissioni ricomprese nel sistema di scambio di quote (EU Emissions trading system – ETS), nel 2019 si ha la decurtazione più apprezzabile, del 9.1% rispetto all'anno precedente, imputabile soprattutto alla sostituzione del carbone con produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e gas.

Se l'emergenza della pandemia non ha allentato l'impegno europeo verso gli adempimenti della *road map* per il Green Deal, c'è però da temere che si acuiscano le disparità tra gli Stati membri sulla capacità di ciascuno di adeguarsi ad una tabella di marcia già ambiziosa, aggravata dalle imponenti ricadute finanziarie della pandemia sulle risorse pubbliche degli Stati. È allora fondamentale che il Green Deal, inteso come paradigma di sviluppo sostenibile nell'Ue che non teme la globalizzazione, non si trasformi nel rischio di nuove geometrie variabili negli equilibri europei.

4. COMUNICARE IL GREEN DEAL EUROPEO IN ITALIA: RISCHI E OPPORTUNITÀ. – Il Green Deal europeo, presentato nel 2019 con una Comunicazione della Commissione europea, rappresenta la risposta del nuovo esecutivo europeo guidato da Ursula von der Leyen all'emergenza climatica. La proposta ha anche una portata comunicativa e dimostra l'abilità della Commissione nell'individuare con prontezza un tema di grande attualità, in grado di unire e di catturare l'attenzione (specie dei giovani). In realtà, il Green Deal europeo non si limita a delineare la politica ambientale, ma anzi utilizza la tutela dell'ambiente come pretesto per definire e promuovere numerosi elementi dell'agenda politica europea – dai trasporti alle abitazioni e dall'agricoltura all'industria. Tutto ciò porta a pensare che l'emergenza climatica sia stata utilizzata come “grimaldello” per spezzare l'isolamento delle istituzioni europee e rinnovare la strategia comunicativa dell'Ue.

Per tale ragione, il Green Deal europeo deve affrontare le criticità legate ad una scarsa penetrazione della comunicazione dell'Unione europea nelle diverse realtà nazionali e rilancia l'annosa questione della debolezza (a voler usare un eufemismo) di un sistema mediale pan-europeo in grado di contribuire alla formazione di uno “spazio pubblico europeo” (Belluati e Marini, 2019; Applebaum, 2020).

Il sociologo della comunicazione Manuel Castells (2019) ha così formulato il problema:

[L]a tecnologia è nuova, l'economia è globale, lo stato è un network europeo che negozia con altri attori internazionali, mentre l'identità del popolo è nazionale o addirittura, in alcuni casi, locale e regionale. In una società democratica, questo tipo di dissonanza strutturale e cognitiva può risultare insostenibile. Mentre l'integrazione dell'Europa senza la condivisione di un'identità europea è attuabile quando tutto va bene, una crisi rilevante, in Europa o in un dato Paese, può innescare un'implosione europea dalle conseguenze imprevedibili.

È, infatti, evidente come in assenza di un'identità comune, non esista nessuna reale e sostenibile comunità europea. E nell'assenza di uno spazio pubblico paneuropeo, non può esserci nessuna identità comune (Martinelli, 2011).

I rischi legati ad una scarsa penetrazione della comunicazione sul Green Deal europeo sono importanti in vista degli ingenti finanziamenti previsti con il piano Next Generation EU, finalizzati a sostenere la ripresa e la resilienza dei Paesi membri (in particolare l'Italia) all'indomani della profonda crisi economica provocata

dallo scoppio della pandemia da SARS-CoV-2. Una parte importante del piano Next Generation EU dovrebbe infatti essere informato dai principi del Green Deal (ambiente, infrastrutture digitali, ricerca, ecc.). Il fatto che ancora in Italia, sui principali media e nel discorso politico prevalente, ci si ostini a chiamare questo piano di investimenti sul futuro dell'Europa con il nome conservativo di Recovery Fund, rappresenta un esempio emblematico di come la comunicazione possa essere fondamentale nel rappresentare fedelmente o, al contrario, nel modificare significativamente, orientamenti, culture, immaginari da cui dipendono le azioni e gli effetti concreti degli interventi politici e amministrativi che incidono sui vissuti reali delle persone e dei territori. Inoltre, come denunciato da Enrico Giovannini, portavoce dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, nei documenti governativi predisposti per la ripartenza post-Covid-19 la parola "futuro" non compare nemmeno una volta (18 volte nei documenti francesi e in quelli spagnoli).

Esiste anche un'ulteriore declinazione di questa criticità. Le istituzioni europee hanno definito gli obiettivi e tracciato la rotta, ma non è certamente pensabile che un piano radicale di trasformazione di questa portata possa essere imposto sulla base di una logica top-down. Il successo del Green Deal passa anche e soprattutto dalle scelte e i comportamenti individuali che i cittadini compiranno ogni giorno in famiglia, sul lavoro, in viaggio. Un tema, quello culturale, che non può continuare ad essere sottovalutato in un'Unione che conta 27 Stati e quasi 446 milioni di abitanti. Secondo una rilevazione condotta da Eurobarometro (2019), il 94 per cento dei cittadini degli Stati membri ritiene importante proteggere l'ambiente, il 91 per cento annovera i cambiamenti climatici come un problema serio e l'83 per cento considera necessaria una legislazione europea sui temi ambientali. Quando si passa a esaminare i comportamenti concreti, però, emergono prepotentemente le discrepanze tra Paese e Paese. Discrepanze legate al retaggio storico, all'efficienza di infrastrutture e servizi, al grado di sensibilità maturato dalla popolazione.

Molti sono, inoltre, i territori fortemente legati a un'economia fossile. La trasformazione evocata dal Green New Deal non potrà non avere resistenze e la sua riuscita sarà direttamente proporzionale alla capacità dell'Europa di mobilitare ingenti risorse per assicurare una transizione equa al fine di garantire la riconversione dei siti produttivi obsoleti, assicurare l'accesso all'energia, creare opportunità di impiego, offrire formazione professionale, ma tutto ciò non sarà sufficiente.

Alla luce di queste riflessioni, appare particolarmente urgente la necessità in Europa e in Italia in modo particolare di un importante "piano Marshall" della comunicazione che possa realizzare un massiccio progetto di informazione/comunicazione/educazione ambientale, multicanale, efficace e pervasivo. Comunicazione e ambiente sono due tra i temi oggi più dibattuti e che riscuotono sicuramente un alto grado di interesse tra le persone comuni e tra diverse categorie di esperti e professionisti (Belloni, 2002).

Su questo aspetto, l'Italia sconta un ritardo profondo e preoccupante. Nel 2019, il "Global Health Security Index", classifica che misura la capacità di prevenzione e controllo di una possibile pandemia, posizionava l'Italia in trentunesima posizione. Molte le criticità rilevate, ma il rapporto evidenziava come la maggiore difficoltà riguardasse l'unico indicatore in cui l'Italia si trova ampiamente al di sotto della media mondiale (solo 25 punti su 100 su una media pari a 39,4): la "comunicazione del rischio".

Una campagna di comunicazione pubblica efficace certamente deve puntare ai tradizionali mass-media per definire e fissare con forza l'agenda di una nuova opinione pubblica europea, individuando le parole-chiave e le priorità principali; ma deve sapere anche utilizzare strategicamente i social media per riuscire a raggiungere le fasce più giovani della società e non dimenticare il territorio, a partire dalle scuole, le università, le associazioni, i network formali e informali, la società civile nel suo complesso. La comunicazione pubblica e sociale, infatti, per definizione non è mera "pubblicità", ma dialogo finalizzato a stimolare trasparenza, partecipazione, condivisione (D'Ambrosi, 2019).

La comunicazione che l'Europa dovrà "mettere in campo" dovrà essere dunque finalizzata non solo a convincere, ma anche ad ascoltare e a sollecitare un'attitudine proattiva, che parta dal basso. Le comunità e i territori devono essere coinvolti in un vasto programma di consultazione pubblica che entri nel merito delle questioni dirimenti che inevitabilmente cambieranno in maniera significativa la vita e le forme di organizzazione sociale di coloro che li abitano.

5. L'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI OPERATIVI DI SPESA E LA RISPOSTA DEI TERRITORI INTERNI. – La fine dell'intervento straordinario dello Stato negli anni Novanta ha sostanzialmente modificato, ridisegnandole, le modalità di intervento pubblico sul territorio. Ciò avviene in una fase economica particolare in cui il Mezzogiorno rivede la propria collocazione geopolitica all'interno della Nazione e in cui si dà particolare risalto alle politiche negoziali, pensate come strumento compensatorio tramite il quale ogni specificità locale

poteva “contrattare” gli interventi pubblici e costruirli su misura, in base alle necessità localmente formalizzate. Prende così avvio la c.d. stagione della concertazione che, oltre a rappresentare un momento di svolta nelle politiche territoriali, mette in moto l’importante fase dello sviluppo locale su base concertativa, con l’idea di uno sviluppo basato sulle piccole e medie imprese, nonché legato a forme consociative, come ad esempio i modelli distrettuali. Per fare sviluppo, quindi, serviva avviare fasi concertative che comprendessero quante più fasce e rappresentanze delle comunità locali, costituendo appositi tavoli partenariali per individuare le visioni di sviluppo locale maggiormente condivisibili e per prevedere quali di queste avrebbero potuto canalizzare il maggior numero di consensi e di fondi per la loro messa in opera.

Nel periodo di programmazione 2000-2006, il Quadro comunitario di sostegno introietta il precedente metodo della concertazione, introducendo nel Complemento di Programmazione due strumenti potenzialmente molto potenti come i Progetti integrati regionali (PIR) e i Progetti integrati territoriali (PIT). I PIT rappresentano una modalità di attuazione del Programma operativo regionale (POR) e prevedono la realizzazione di progetti di sviluppo locale promossi da uno o più comuni in partnership con altri soggetti pubblici e privati.

In continuità con la precedente, anche la programmazione 2007-2013 ha previsto un apposito strumento di governance territoriale che è stato individuato nel c.d. “distretto produttivo”, come modello di organizzazione di imprese in rete in un’ottica di filiera, con l’obiettivo di rafforzare la competitività e l’innovazione del tessuto produttivo locale mediante la creazione e il consolidamento di reti di relazioni tra imprese, associazioni di categoria ed enti locali. Il suo funzionamento e il raggiungimento dello scopo si prevedeva che si potessero realizzare attraverso apposito “Patto per lo sviluppo del distretto”.

Un altro avanzamento paradigmatico si ha con la fusione dell’approccio LEADER e la politica di sviluppo rurale dell’Unione europea, sempre nella programmazione 2007-2013, divenendo strategico prima per i piani di sviluppo rurale regionali, successivamente anche per il settore della pesca e del relativo fondo, il Fondo europeo per gli affari marittimi e della pesca. È attraverso questi due momenti di revisione degli strumenti che la politica dell’Unione diviene maggiormente condivisa dalle popolazioni locali e resa molto più partecipativa anche se ancora imbrigliata in procedimenti farraginosi, spesso politico-elettoralistici, che ne riducono l’efficacia.

Da circa dieci anni è operativo il programma dell’Unione europea denominato “Strategia Europa 2020” con l’obiettivo di sostenere la crescita e l’occupazione, ponendo particolare attenzione a che tale crescita sia intelligente, sostenibile e inclusiva, con l’intento di attuare interventi capaci di superare le carenze strutturali dell’economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l’affermarsi di un’economia di mercato sociale sostenibile (Prezioso, 2020).

Durante questa “programmazione” sono stati rivisti gli strumenti di finanziamento già esistenti, facendoli confluire nei Fondi strutturali e di investimento europei, e soprattutto è stato esteso l’approccio LEADER ad ambiti del tutto nuovi: città e pesca oltre alla componente rurale una profonda revisione dello strumento di intervento, rendendolo più efficiente e rispondendo alla priorità della concertazione dal basso con le comunità per la programmazione della spesa. Nasce così il *Community-Led Local Development* (CLLD) che consiste in un approccio/strumento previsto dal regolamento comunitario n. 1303 del 2013, con la funzione precipua di perseguire lo sviluppo locale mediante l’attivazione delle risorse e degli attori locali (Petino e Scrofani, 2020). Il legislatore ha a suo tempo previsto che il CLLD potesse operare in forma integrata con i fondi SIE e con la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI).

Da quanto osservato, gli strumenti della programmazione regionale si sono evoluti, essi sono stati sottoposti a rivisitazione e miglioramento nell’efficacia, trasformando lentamente il meccanismo di sostegno ai territori svantaggiati e in ritardo di sviluppo, condizioni aggravate dalle congiunture internazionali, tra tutte la crisi finanziaria del 2007/2008 e la recentissima pandemia da SARS-CoV-2. È altresì evidente che la sola rivisitazione degli strumenti, preconditione fondamentale per un intervento efficace e duraturo, è chiaramente un processo parziale se non si dovesse realizzare un aggiornamento contestuale del piano degli obiettivi strategici. Tale aggiornamento dovrà necessariamente essere al passo con i tempi e con la visione politica che, come osservato, ha visto recentemente l’Unione europea lanciare un piano di decarbonizzazione totale dei suoi territori entro il 2050, il Green Deal Europeo (GDE).

La prima considerazione da fare è che tutti i cicli di programmazione operativa regionale hanno sempre “vissuto”, appunto operativamente, con alcuni anni di ritardo, ovvero quanto messo in pratica, per esempio nel 2014-2020, è stato pensato, pianificato e programmato anni prima, con altri strumenti e altre visioni del futuro. Da ciò discende la naturale riflessione sullo stato delle *policy* che ereditiamo dalla programmazione

in chiusura e sulla scrittura di quelle nuove che, per la prima volta in forma sincronica, dovrebbero o potrebbero accogliere tutte le raccomandazioni affinché la futura e imminente programmazione (2021-2027), possa già operare in accordo con gli obiettivi del GDE e magari risolvere l'annoso problema della capacità di spesa degli stati membri. Su quest'ultimo punto, a una costante e continua evoluzione, è altresì opportuna una riflessione su come i "territori" si stiano preparando ad accogliere una *vision* così complessa, sia per il carattere per certi versi rivoluzionario dell'impronta *green*, sia per la lunghezza del periodo di attuazione ipotizzata, cioè per i prossimi trent'anni. La pandemia in atto ci ha suggerito che tutto ciò che non è urbano o, almeno, che non vive i ritmi delle medie e delle grandi città è tornato prepotentemente alla ribalta; si tratta di luoghi, come le aree interne, in cui sperimentare nuove forme di organizzazione sociale e produttiva e in cui perseguire concretamente il modello di sviluppo sostenibile previsto dalla politica e dagli strumenti di spesa, diventando per questo centro e gravità dei progetti di Next Generation EU e della programmazione dei fondi di coesione per il ciclo 2021-2027. È stata da poco conclusa la fase sperimentale della SNAI con 71 su 72 strategie approvate, che dimostra come l'esercizio del "dialogo" o per meglio dire di governance ha funzionato. Una governance che ha visto l'interlocuzione alla base del criterio associativo tra i comuni per la necessità di fare fronte compatto al superamento delle carenze strutturali e della scarsità dei servizi essenziali alla cittadinanza.

6. CONCLUSIONI. – A quasi cinquant'anni dalla Dichiarazione di Stoccolma, la questione ambientale riceve un'attenzione complessiva davvero imponente, eppure le soluzioni sono ancora imperfette e attraversano numerose incertezze. Sono stati raggiunti traguardi significativi, ma la riflessione qui sviluppata attraverso l'utilizzo di un'impalcatura multidisciplinare offerta dai diversi contributi, evidenzia tanto l'insufficienza quanto l'inefficienza del rapporto dialogico tra i vari livelli rappresentati. Esiste un profilo di qualificazione concettuale dei diritti implicati dalla tutela ambientale e dell'azionabilità di tali diritti, così come un problema enorme di comunicazione, con una duplice portata: non è solo indispensabile approntare una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica nazionale verso le garanzie ambientali e i processi di sviluppo da essi innescati, ma è altrettanto importante lubrificare i canali di relazione istituzionale reciproca tra i livelli territoriali statali, nonché tra quest'ultimi, l'Unione europea e i consessi internazionali. È ormai chiaro che progresso e tutela dell'ambiente non sono indipendenti ma, al contrario, sono fortemente correlati, poiché, in condizioni di risorse energetiche scarse, lo sviluppo dev'essere necessariamente sostenibile o non sarebbe tale. Cionondimeno, persistono le resistenze da parte di istituzioni nazionali e sono ancora troppo ampie le fasce di popolazione che, nei vari Stati, benché in percentuale diversa, sono immuni alla consapevolezza dell'emergenza già in atto. Sembra allora opportuno operare congiuntamente su più fronti, partendo dal Green New Deal europeo che dà già una posizione chiara alla teorizzazione dei diritti ambientali ed alla loro valenza concreta, sia in termini di autonomia propria che di rafforzamento di altri diritti, di prima e seconda generazione. La pandemia ha svelato in modo drammatico quanto sia effimero lo spazio pubblico, se l'attività di comunicazione istituzionale si perde in tanti rivoli incontrollati, ai quali corrispondono altrettanti flussi d'informazione eterodiretta. Eppure, da sempre l'Unione europea organizza vaste campagne di sensibilizzazione su temi cruciali, ivi compreso l'ambiente, così come consultazioni pubbliche aperte ai cittadini europei. Un piano di grande vulnerabilità nella catena di trasmissione delle diverse fasi di programmazione strategica è, in materia di tutela ambientale, come in altri campi, il livello regionale e, infine, municipale. In Italia, ciò trova conferma nella programmazione operativa regionale, che realizza una modalità d'intervento pubblico sul territorio, chiamata a raccordarsi alla pianificazione nazionale, la quale deve a sua volta conformarsi agli obblighi internazionali assunti, ivi compresi quelli derivanti dalla partecipazione all'Unione europea. D'altro lato, le istanze delle comunità locali, intese nella loro varietà, appaiono sempre più pressanti. Sembra allora davvero arduo individuare uno snodo di dibattito pubblico improntato all'equilibrio nella considerazione tanto dell'emergenza ambientale quanto degli interessi rappresentati ai vari livelli deliberativi. Resta però fermo il punto di partenza dal quale ha preso le mosse l'analisi di ogni singolo contributo illustrato: il Green New Deal non è solo un obiettivo ambizioso né tantomeno un tema da propaganda all'inizio del terzo decennio di questo secolo, ma costituisce l'inquadramento teorico di un'azione politica urgente che non può fare a meno di una seria concertazione a livello statale, e di una stretta cooperazione a livello europeo, nonché, in ultima istanza, globale. Se "crisi" diviene la dimensione abituale del nostro quotidiano, occorre allora elaborare più in fretta possibile strategie e strumenti idonei a governare la crisi strutturale che sembra circondarci. In tale prospettiva, contenere e rallentare l'inquinamento ambientale, i cambiamenti climatici, le emissioni inquinanti non è un'opzione, ma una necessità ineludibile per preservare la sostenibilità della vita umana.

RICONOSCIMENTI. – Per quanto la ricerca sia stata condotta congiuntamente tra gli autori, è possibile ascrivere a Giorgia Costanzo il paragrafo 2, a Daniela Fisichella il paragrafo 3, a Guido Nicolosi il paragrafo 4 e a Gianni Petino il paragrafo 5, mentre la premessa e le conclusioni sono state redatte congiuntamente. Questa ricerca è stata supportata dal programma ricerca di ateneo UNICT 2020-22, linea 2 PIACERI.

BIBLIOGRAFIA

- Applebaum A. (2020). *The Twilight of Democracy*. New York: Doubleday.
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014). Strategia nazionale per le aree interne: definizioni, obiettivi, strumenti di governance. *Materiali UVVAL*, Roma, 31: 24-32.
- Belloni M.C. (2002). La comunicazione ambientale: alcuni modi di intenderla e possibili direzioni di sviluppo. *Quaderni di Sociologia*, 30: 47-63. DOI: 10.4000/qds.1237
- Belluati M., Marini R. (2019). Spazio pubblico europeo. Verso l'integrazione delle arene informative? *Problemi dell'informazione*, n. speciale, 1.
- Bobbio N. (2014). *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi (prima ed. 1990).
- Castells M., a cura di (2019). *Europe's Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Chatzky A., Siripurapu A. (2020). *Envisioning a Green New Deal: A Global Comparison*. <https://www.cfr.org/background/envisioning-green-new-deal-global-comparison>.
- Commissione europea (2020). *Discorso sullo stato dell'Unione 2020*, 16 settembre 2020.
- D'Ambrosi L. (2019). *La comunicazione pubblica in Europa*. Roma: Carocci.
- De Stefani P. (2009). Diritti Umani di Terza Generazione, *Aggiornamenti sociali*, 1: 11-23.
- Delbeke J., Vis P., a cura di (2019). *Towards a Climate-neutral Europe. Curbing the Trend*. European Union and London: Routledge.
- Domaradzki S., Khvostova M., Pupovac D. (2019). Karel Vasak's generations of rights and the contemporary human rights discourse. *Human Rights Review*, 20: 423-443. DOI: 10.1007/s12142-019-00565-x
- European Environment Agency – EEA (2020). *The European Environment. State and outlook*.
- Hiskes R.P. (2005). The right to a green future: Human rights, environmentalism and intergenerational justice. *Human Rights Quarterly*, 4: 1346-1364.
- Martinelli A. (2011). L'identità europea. *Quaderni di Sociologia*, 55: 41-51. DOI: 10.4000/qds.645
- Petino G., Scrofani L. (2020). Valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico nelle aree interne della Valle del Simeto in Sicilia. *Meridiana*, 98: 127-153.
- Prezioso M., a cura di (2020). *Territorial impact assessment of national and regional cohesion in Italy: place evidence and policy orientations towards European Green Deal*. Bologna: Patron.
- Sabato S., Fronteddu B. (2020). *A Socially just Transition through the European Green Deal?* European Trade Union Institute (ETUI) Working Paper, n. 8, pp. 1-42.
- Sikora A. (2020). *European Green Deal. Legal and Financial Challenges of the Climate Change*. ERA Forum online, 3 novembre. DOI: 10.1007/s12027-020-00637-3

RIASSUNTO: Per garantire un equilibrio sostenibile, a livello nazionale e internazionale, la sola protezione ambientale non è sufficiente. Gli effetti della globalizzazione derivanti dai processi decisionali, unitamente al singolo comportamento di ognuno, determinano un forte impatto sulle condizioni di salute delle risorse e sullo sviluppo delle comunità umane. Il Green New Deal dovrebbe coinvolgere ogni livello territoriale, al fine di garantire un'uniformità di azione a lungo termine. Il presente contributo analizza il Green New Deal da quattro diverse angolazioni: la teoria dei diritti umani (Costanzo), il diritto internazionale e dell'Unione europea (Fisichella), il processo di comunicazione in Europa (Nicolosi) e la risposta territoriale locale in Italia (Petino), con l'obiettivo di dare forma a un quadro concettuale tutto da esplorare.

SUMMARY: *From politics to policies: the Green New Deal put to the test by territories in a multilevel analysis*. To ensure a sustainable balance at both national and international levels, bare environmental protection is not enough. Both globalized effects of any decision-making process, as well as everyone's single behaviour, strongly impact on the health condition of our resources, thus predicting the further development of human communities. It is to be hoped that the Green New Deal will involve any level affected in order to guarantee long-term uniformity of action. This paper views the Green New Deal from four different standpoints: the human rights theory (Costanzo), international and European Union law (Fisichella), the communication process in Europe (Nicolosi) and the local territorial response in Italy (Petino), with the aim of shaping a conceptual framework to be explored.

Parole chiave: Green Deal, territorio, sostenibilità

Keywords: Green Deal, territory, sustainability

*Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Catania; giorgia.costanzo@unict.it; daniela.fisichella@unict.it; guido.nicolosi@unict.it; gianni.petino@unict.it