



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea

in Lavoro, Cittadinanza Sociale, Interculturalità
curriculum in Servizio Sociale

Tesi di Laurea

Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica:
l'Eco-Social Work come paradigma per lo Sviluppo
Sostenibile

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Francesca Campomori

Correlatrice

Ch.ma Prof.ssa Benedetta Cotta

Laureanda

Sara Zucchini

Matricola 887143

Anno Accademico

2021 / 2022

Indice

Introduzione	1
CAPITOLO PRIMO	
<i>Eco-Welfare ed Eco-Social Work: il legame tra dimensione sociale, ambientale ed economica</i>	7
1.1 Sostenibilità ambientale e sviluppo sostenibile.....	7
1.1.1 Le tre dimensioni della sostenibilità: ecologica, sociale ed economica.	16
1.2 Stato e politiche eco-sociali in Europa: affinità e criticità	20
1.2.1 Il paradigma della sostenibilità in Italia: Stato e politiche ambientali	35
1.2.2 L'Eco-Welfare europeo: cosa rende così difficile la sua affermazione?.....	40
1.3 Nascita e sviluppo dell'Eco-Social Work: il rapporto tra uomo e ambiente	46
1.4 In sintesi	54
CAPITOLO SECONDO	
<i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Italiano e Transizione ecologica</i>	56
2.1 Pandemia e crisi ecologica in Italia	56
2.1.1 Next Generation EU	57
2.2 PNRR italiano: articolazione ed obiettivi	61
2.2.1.1 Componente 1: Economia circolare e Agricoltura sostenibile	67
2.2.1.2 Componente 2: Energia rinnovabile, Idrogeno, Rete e Mobilità sostenibile	71
2.2.1.3 Componente 3: Efficienza energetica e Riqualificazione degli edifici.....	77
2.2.1.4 Componente 4: Tutela del territorio e della Risorsa idrica	79
2.3 Inclusione e coesione: elementi centrali della Missione 5	85
2.3.1 Inclusione e coesione per una transizione ecologica giusta	90
2.4 Punti di forza e criticità del PNRR italiano.....	93
2.5 In sintesi	102

CAPITOLO TERZO

<i>Il social work nelle politiche eco-sociali del PNRR</i>	105
3.1 La tutela dell'ambiente nel nuovo Codice Deontologico dell'Assistente Sociale	105
3.2 Lo sviluppo normativo del Terzo Settore in Italia e le forme di collaborazione con il pubblico	110
3.2.1 Collaborazione e coprogettazione pubblico-privato	116
3.3 Lo sviluppo sostenibile nel dialogo tra pubblico e privato	123
3.3.1 Il ruolo del social worker nelle Missioni del PNRR	127
3.4 In sintesi	134
Conclusione	136
Riferimenti Bibliografici	140

Introduzione

Affermare la giustizia sociale oggi significa necessariamente anche affrontare questioni di giustizia ambientale e di cura del pianeta. Riconoscere le interdipendenze tra le persone e l'ambiente fisico, sociale, politico, economico e culturale come parte di un tutto, è fondamentale, alla luce dell'impatto che la crisi ecologica sta producendo in tutti gli ambiti della nostra vita. La crisi ecologica che stiamo affrontando, infatti, richiede un cambio di rotta rispetto a modalità di consumo, abitudini, utilizzo delle risorse che hanno caratterizzato lo sviluppo delle principali potenze dalla Rivoluzione industriale fino ad oggi. La natura è dotata di un'enorme capacità di autoregolazione e rigenerazione, che viene tuttavia costantemente indebolita dallo sfruttamento dell'ambiente da parte dell'uomo. Il benessere umano è possibile solo se l'ambiente continua a fornire risorse, ad assorbire rifiuti e a provvedere alle funzioni di base di supporto della vita. Motivo per cui, ad oggi, non è più possibile pensare alla sostenibilità ambientale come concetto unicamente legato al riciclo, al riuso o alla biodegradabilità, è invece necessario è abbracciare un'idea più generale di contrazione e rimodulazione di quei consumi che per decenni il mercato ha promosso attraverso la continua creazione di bisogni.

Nel corso degli ultimi anni i *social workers* hanno sviluppato teorie e modelli pratici, caratterizzati proprio da un'elevata attenzione alla dimensione ecologica, e orientati a ridurre il più possibile l'impatto degli interventi sociali implementati sull'ambiente. Fino agli inizi degli anni Ottanta, la relazione ipotizzata tra distruzione ecologica e sistemi antropici poneva la questione dei limiti dello sviluppo all'interno di un discorso complessivo di critica al sistema capitalistico, che faticava ad esercitare un'influenza concreta sulle strategie degli operatori economici e degli attori politici delle democrazie occidentali. Nel corso del tempo, si è assistito ad una continua evoluzione dei quadri politici, al dispiegamento di una maggiore gamma di strumenti politici, e ad un allargamento e approfondimento della portata sociale della politica ambientale, in virtù della sua rilevanza trasversale a tutti i paesi. La liberalizzazione commerciale e la globalizzazione degli anni Novanta hanno influito negativamente sullo stato dell'ambiente. Negli stessi anni infatti sono aumentati il divario e le divergenze tra i Paesi del Nord, orientati a stili di vita e di produzione fortemente consumistici, e i Paesi cosiddetti del Sud, ossia quelli economicamente meno sviluppati e con assetti normativi e di monitoraggio delle politiche ambientali meno stringenti.

L'esigenza di una crescita economica sostenibile e rispettosa dell'ambiente ha preso forma negli Stati Uniti ed in Europa a partire dai primi anni Settanta, quando la società ha iniziato a prendere coscienza del fatto che il tradizionale modello di sviluppo avrebbe causato nel lungo termine il collasso dell'ecosistema terrestre. La richiesta di integrazione della politica ambientale emersa a partire dalla fine degli anni '80, ed incarnata nella questione dello sviluppo sostenibile, rifletteva la necessità di incorporare sempre di più le prospettive ambientali nelle politiche settoriali (Feindt 2010). A contrapporsi erano la visione eco-centrica e la visione antropocentrica dello sviluppo. La visione antropocentrica, di matrice occidentale, ha storicamente caratterizzato le credenze intorno ai principi delle élite politiche ed economiche a livello internazionale, condizionando conseguentemente i processi di *framing* del rapporto tra ambiente, economia e società (Milbrath 1989). L'idea di sviluppo sostenibile, così come venuta a configurarsi sul finire degli anni Ottanta costituisce il tentativo di tenere insieme le due visioni conflittuali dei rapporti tra uomo e natura, non negando la centralità della crescita economica e del modello di produzione capitalistico, ma tentando di porre alcuni paletti allo sfruttamento delle risorse. Lo sviluppo sostenibile si concentra pertanto sul rapporto tra i bisogni della specie umana e i modi attraverso i quali l'uomo è in grado di convivere in armonia con l'ambiente naturale, ponendo dei limiti alle proprie attività (Lafferty e Langhelle 1999).

Questa tesi si pone l'obiettivo di analizzare in che modo, interventi e politiche pubbliche da un lato, e metodi e tecniche propri dei professionisti del servizio sociale dall'altro, possano produrre modelli di sviluppo sostenibile e contribuire ad una giusta transizione ecologica. Tale domanda di ricerca parte dalla consapevolezza che affinché sia davvero possibile parlare di sostenibilità, sia necessaria una progettazione e programmazione di interventi che coinvolga l'intera società. Da un lato è quindi necessario che i *social workers* lavorino con le comunità al fine di diffondere informazione e accrescere la sensibilità rispetto all'impatto dell'uomo sull'ambiente. Perché gli interventi e le politiche implementate risultino davvero efficaci, è in primo luogo necessario un lavoro in profondità che vada a sradicare la cultura del consumismo, e tutte le abitudini che gli ruotano attorno e che determinano lo sfruttamento incontrollato dell'ecosistema, e delle risorse che questo offre. Inoltre è necessario che i decisori politici implementino politiche pubbliche in grado di conciliare dimensione sociale ed ambientale, aspetti inseparabili del concetto di sostenibilità. Rispondendo ai problemi legati alla crisi ecologica infatti, la politica sociale potrebbe avanzare obiettivi legati al benessere e all'equità. Se da un lato alcuni analisti parlano della risposta politica ai cambiamenti climatici come di un

programma di opportunità economiche, questa può anche essere considerata come un programma di opportunità sociali. In termini economici il riferimento è ai guadagni di efficienza, al miglioramento di prodotti, processi e servizi, e all'apertura di nuovi mercati, associati all'innovazione tecnologica e sociale necessaria per far fronte all'attuale crisi. In termini di politica sociale invece, il collegamento si riferisce alle opportunità di migliorare il benessere (sociale e ambientale) e la sua distribuzione.

Il primo capitolo della presente Tesi introduce al tema della crisi ecologica a partire da quando, attorno alla fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, le preoccupazioni per il deterioramento dell'ambiente e il concetto di sviluppo sostenibile iniziano a diventare centrali nei dibattiti nazionali e internazionali, e all'interno dell'opinione pubblica. Il concetto di sostenibilità ha subito nel corso del tempo un'importante evoluzione, passando dall'essere legato unicamente ad aspetti ecologici, fino ad arrivare ad una definizione più globale, in grado di prendere in considerazione oltre all'aspetto ambientale, anche quello sociale ed economico (Balocco, 2021). Più volte, all'interno del capitolo, viene ribadita l'importanza del legame tra dimensione ambientale, sociale ed economica della sostenibilità, come espresso nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, durante la quale verrà esplicitato come il successo di una delle tre dimensioni dipende fortemente da quello delle altre. Conoscere ed analizzare queste tre dimensioni consente di comprendere ed intervenire a favore dei due aspetti centrali del concetto di sviluppo sostenibile così come indicato nel Rapporto Brundtland del 1987, ossia l'attenzione per i bisogni presenti e in contemporanea per le generazioni future. A questa prima parte di analisi del contesto internazionale rispetto alla questione ecologica e all'introduzione dei concetti centrali che verranno ripresi nel corso di tutto l'elaborato, segue un approfondimento sulle politiche eco-sociali e sull'Eco Welfare in Europa e in Italia. Il paragrafo 1.2 si propone in particolar modo di spiegare perché ancora oggi, di fronte alla crisi ecologica che stiamo vivendo, le politiche ambientali nazionali ed internazionali risultino inefficaci e inadeguate nel fronteggiare la crisi. La maggior parte degli studiosi presi in considerazione, tra i quali Sabato, Mandelli, Gough, Pizzimenti, Duit e Koch sono concordi nell'affermare che le politiche pubbliche implementate nel corso degli anni, non hanno tenuto conto della necessaria integrazione tra dimensione sociale e ambientale, determinando così l'assenza di interventi efficaci nella direzione della costruzione di regimi di Eco Welfare realmente adeguati. Viene poi analizzato il ruolo del servizio sociale nella lotta alla crisi climatica e nella promozione di modelli sostenibili. In

particolar modo si introduce il modello dell'Eco-Social Work definito da Gray (2012: 12) come un modello in cui “la tradizionale dicotomia uomo-natura viene rifiutata e viene dato un riconoscimento esplicito all’interrelazione e all’interdipendenza tra gli esseri umani e il mondo non umano”. Il lavoro eco-sociale si caratterizza quindi per l’attenzione all’analisi di problemi sociali attraverso l’adozione di un paradigma ecologico piuttosto che antropocentrico. Questo paradigma riconosce l’interconnessione di tutta la vita degli esseri umani all’interno dell’ecosistema e, quindi, promuove l’uso equo e sostenibile delle risorse per il mantenimento di queste relazioni e per il benessere di tutti. L’implementazione di interventi e strategie sociali basati su questa prospettiva richiede di esaminare criticamente e mettere in discussione le strutture sociali moderne, i valori, le credenze, le pratiche e gli stili di vita che producono ingiustizie sociali ed ecologiche a causa del consumo eccessivo, del materialismo, dell’antropocentrismo, dell’oppressione e dello sfruttamento delle risorse del pianeta (Boetto, 2017).

Il secondo capitolo è incentrato sull’analisi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano definito dal Governo Draghi¹. La pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui, come chiarito, era già evidente e condivisa la necessità di modificare l’attuale modello economico al fine di promuovere una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Con il lancio a luglio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU), l’Unione Europea ha messo in campo 750 miliardi di euro in risposta alla crisi pandemica al fine di promuovere la ripresa dei Paesi membri, vincolando quest’ultimi ad elaborare dei Piani Nazionali di riforme e investimenti. Lo sforzo di rilancio delineato nel PNRR italiano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, ed inclusione sociale. All’interno del secondo capitolo vengono analizzate dettagliatamente due Missioni: “Rivoluzione verde e Transizione Ecologica” (Missione 2) e “Inclusione e coesione” (Missione 5); gli obiettivi, le riforme e gli investimenti contenuti nelle due Missioni vengono qualificati come trasversali a tutto il Piano e fondamentali per il raggiungimento dell’obiettivo

¹ Il 15 gennaio 2021 il Governo Conte II ha presentato al Parlamento italiano la sua proposta di PNRR chiedendone l’approvazione prima di sottoporlo alla Commissione europea. Tuttavia i difficili negoziati relativi a questa proposta e le profonde divisioni tra i partiti della coalizione di Governo hanno portato alle dimissioni di Conte nel febbraio 2021 e alla formazione di un nuovo Governo di unità nazionale guidato da Mario Draghi. Oltre alla proposta di Conte, il governo Draghi ha preparato una versione finale, che è stata trasmessa e approvata dalla Commissione europea nel giugno 2021 (Cotta et al., 2022).

di transizione giusta e sviluppo sostenibile. Vengono analizzati punti di forza e criticità del PNRR e soprattutto viene approfondito il rapporto tra equità e coesione da un lato e transizione ecologica dall'altro. Diversi gruppi sociali hanno responsabilità diverse per i cambiamenti climatici e subiscono impatti diversi. Spesso le responsabilità e gli impatti funzionano in modo opposto, costituendo una "doppia ingiustizia" (Gough, 2011; Khan et al., 2020), poiché i gruppi che potrebbero essere maggiormente colpiti dal cambiamento climatico sono i meno responsabili nel provocarlo. Un'occasione imperdibile di crescita e rilancio del Paese, come quella fornita dal PNRR grazie all'ammontare di risorse a disposizione, richiede una gestione più che ottimale delle stesse. Ciò significa che non solo è necessario mettere in campo tutti gli strumenti, le risorse e le competenze disponibili per fronteggiare la crisi ecologica e quella pandemica e promuovere uno sviluppo sostenibile, ma risulta fondamentale promuovere una transizione giusta. Il Consiglio dell'Unione Europea (2022) ha affermato che la transizione deve essere "equa e inclusiva e mettere al primo posto le persone", garantire una piena inclusione sociale è quindi fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare le profonde disuguaglianze già esistenti e attualmente accentuate dalla pandemia.

Il terzo ed ultimo capitolo riallacciandosi alle fila dei primi due, approfondisce il tema del *social work* nelle politiche eco-sociali del PNRR. Se nel primo capitolo infatti, con l'introduzione dell'Eco-Social Work, si è sottolineata l'importanza del ruolo dell'assistente sociale nella questione ecologica, in questo capitolo si scende in profondità a partire dall'analisi delle novità introdotte dalla nuova versione del Codice Deontologico dell'Assistente Sociale. Il Nuovo Codice Deontologico, approvato il 21 febbraio 2020 e in vigore dal 1° giugno 2020, introduce tra gli altri doveri del *social worker* anche quello di contribuire alla tutela dell'ambiente. Il compito al quale gli assistenti sociali sono chiamati non è semplicemente quello di assumere condotte ecologicamente rispettose, quanto piuttosto quello di contribuire attivamente alla costruzione dei modelli di sviluppo sostenibile delle comunità. L'idea di fondo è quella di uno sviluppo integrale e della stretta connessione tra il benessere dell'umanità e quello del pianeta che essa abita. Perché questo compito sia debitamente esercitato, è però necessaria una stretta collaborazione tra tutti i professionisti del sociale e tra gli stessi assistenti sociali provenienti da contesti organizzativi e realtà differenti, come quella della Pubblica Amministrazione e degli Enti del Terzo Settore. Per questo motivo la seconda parte del capitolo presenta un breve excursus storico del quadro normativo che ha portato il Terzo Settore ad

essere giuridicamente inquadrato così come lo conosciamo oggi, e ad aver assunto un ruolo centrale nella società, tanto da essere considerato un attore fondamentale nel processo di ripresa del Paese, così come esplicitato più volte all'interno del PNRR. A ciò si lega anche la descrizione di alcune delle principali forme di collaborazione tra pubblico e privato, prima tra tutte la coprogettazione, come modalità d'intervento innovativa per la realizzazione di politiche ed interventi eco-sociali efficaci. Infine, in conclusione del capitolo viene esplicitato come il ruolo centrale che il servizio sociale può e deve rivestire nel processo di promozione di una transizione ecologica giusta ed equa, assume un valore ancora più significativo alla luce degli obiettivi prefissati dal PNRR italiano. Per questo motivo vengono ripresi i principali investimenti e le riforme contenute nelle Missioni 2 e 5 analizzate nel secondo capitolo e, rispetto a queste, viene inquadrato il ruolo dei *social workers*, e il contributo che questi professionisti possono apportare al processo di ripresa del Paese in ottica eco-sostenibile.

La crisi ambientale globale sfida le basi della conoscenza, le credenze e i valori che guidano lo sviluppo del settore dell'assistenza sociale, e solleva anche questioni profonde sulla politica, la pratica e gli approcci educativi della professione del *social work*. La politica e il lavoro sociale non possono essere sostenibili se la società che li sostiene non lo è; il *social work* dovrebbe quindi assumere una posizione proattiva nei confronti della crisi ambientale e creare modelli di politica sociale che incoraggino il movimento verso uno sviluppo sostenibile.

CAPITOLO PRIMO

Eco-Welfare ed Eco-Social Work: il legame tra dimensione sociale, ambientale ed economica

1.1 Sostenibilità ambientale e sviluppo sostenibile

Oggi più che mai vivere in un mondo sempre più interconnesso richiede a tutti noi di prendere consapevolezza del fatto che, tutte le azioni di cui siamo fautori, intese sia come comportamenti quotidiani individuali, che come politiche implementate a livello locale, nazionale e internazionale dalle istituzioni, producono conseguenze nel resto del mondo. Sia i problemi ecologici che quelli sociali, sono a tutti gli effetti problematiche globali che non possono quindi essere comprese e risolte solo a livello locale o nazionale. Devono, al contrario, essere affrontate con approcci multilivello. Per questo motivo si fa sempre più forte la necessità di promuovere stili di vita e politiche pubbliche che siano realmente sostenibili, di fronte all'evidenza per la quale ci troviamo ad affrontare una crisi ecologica che richiede un cambio di rotta rispetto a modalità di consumo, abitudini, utilizzo delle risorse e impatto dell'uomo sull'ambiente che hanno caratterizzato lo sviluppo delle principali potenze dalla Rivoluzione industriale fino ad oggi.

Il servizio sociale da sempre si trova in prima linea nella promozione della giustizia sociale e ambientale, e nel supporto delle persone fragili perché nate e cresciute in contesti poco favorevoli e carenti di risorse e opportunità. La responsabilità degli assistenti sociali nel sostenere la giustizia sociale, lavorare per sradicare le disuguaglianze strutturali e affermare i diritti umani è espressa sia nella definizione internazionale di lavoro sociale, che nei codici etici della professione. Portare a termine i tre mandati, istituzionale, professionale e sociale, richiede ai *social workers* una chiara comprensione dei problemi, primi tra tutti le relazioni ineguali di potere stratificate nella società e la distribuzione ineguale delle risorse della Terra. Affermare la giustizia sociale ad oggi significa necessariamente anche affrontare questioni di giustizia ambientale e di cura del pianeta attraverso una nuova visione della professione (Dominelli, 2012). Riconoscere le interdipendenze tra le persone e l'ambiente fisico, sociale, politico, economico e culturale come parte di un tutto, è fondamentale per la professione, specialmente considerando l'impatto che la crisi ecologica sta producendo in tutti gli ambiti della nostra vita.

Nel corso degli ultimi anni i professionisti del settore hanno sviluppato sempre più teorie e modelli pratici, caratterizzati proprio da un'elevata attenzione alla dimensione ecologica, e orientati a ridurre il più possibile l'impatto degli interventi sociali implementati sull'ambiente. Tra i principali modelli troviamo sicuramente quello dell'Eco-Social Work, o Green Social Work, che può essere definito come:

«un modello di lavoro sociale, un insieme di linee guida, una forma di lavoro di comunità la cui pretesa è di essere il più possibile olistico e al passo con i tempi. Esso riconosce e promuove l'interdipendenza e la solidarietà tra persone, flora e fauna del Pianeta, nella concezione che tutto è interconnesso: la relazione persona-Terra non è divisibile, né può il benessere di una essere sconnesso da quello dell'altra, come il cambiamento climatico sembra ricordarci.» (Dominelli, 2012: 8).

Prima di analizzare nel dettaglio questo modello di lavoro, e il dibattito teorico che vi ruota attorno, risulta fondamentale soffermarsi sul concetto di sostenibilità ambientale e di sviluppo sostenibile, e sul legame tra politiche sociali ed ambientali. Affrontare il problema relativo alla crisi climatica causata dall'uomo richiede inevitabilmente una trasformazione significativa delle pratiche sociali esistenti, e le implicazioni che ciò produce in ambito politico, economico e sociale, sono potenzialmente profonde.

Comunemente qualificiamo come sostenibili tutti quei comportamenti e interventi che vanno a soddisfare i bisogni sociali avendo però consapevolezza del fatto che le risorse del Pianeta sono limitate e che quindi, non solo vanno preservate per assicurare le stesse possibilità anche alle generazioni future, ma anche per il rispetto della biodiversità e dell'ecosistema in cui viviamo e dal quale siamo fortemente dipendenti. Ad oggi sappiamo che la natura è dotata di un'enorme capacità di autoregolazione e risanamento, la quale viene però costantemente indebolita dallo sfruttamento dell'ambiente da parte dell'uomo (Närhi, 2006). Il benessere umano è possibile solo là dove l'ambiente continui a fornire risorse, ad assorbire rifiuti e a provvedere alle funzioni di base di supporto della vita; quali il mantenimento della temperatura e la protezione contro le radiazioni (Bellini, 2021). Ad oggi non è più possibile pensare alla sostenibilità ambientale come concetto unicamente legato al riciclo, al riuso o alla biodegradabilità, ciò che risulta invece necessario è abbracciare un'idea più generale di contrazione e rimodulazione dei consumi che per decenni il mercato ha promosso attraverso la creazione di bisogni superflui e sempre nuovi.

L'esigenza di una crescita economica sostenibile e rispettosa dell'ambiente ha preso forma negli Stati Uniti ed in Europa a partire dai primi anni Settanta, quando la società ha iniziato a prendere coscienza del fatto che il tradizionale modello di sviluppo avrebbe causato nel lungo termine il collasso dell'ecosistema terrestre. Negli stessi anni, il Club di Roma, un'associazione no profit di scienziati, economisti e attivisti per i diritti civili, pubblicò un report intitolato "The Limits to Growth" (1972). Il Club di Roma si riunì per la prima volta nell'aprile del 1968 nell'Accademia dei Lincei a Roma (Meadows et al., 1972:9); l'incontro fu sollecitato e organizzato da Aurelio Peccei, imprenditore e manager di FIAT e Olivetti, al fine di avviare una riflessione sui principali problemi che affliggevano, e affliggono tutt'ora, l'umanità su scala globale. L'obiettivo era portare all'attenzione pubblica una nuova comprensione delle interazioni tra le varie componenti in gioco. Nell'ambito di questo progetto, denominato "Project on the Predicament of Mankind" (letteralmente: Progetto sulla situazione difficile dell'umanità), il Club di Roma decise di finanziare le ricerche di un gruppo di scienziati del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Questi elaborarono un modello computerizzato per prevedere le conseguenze ambientali ed economiche della crescita incontrollata della popolazione e della produzione industriale. Gli autori del report si proponevano di fare luce su cinque principali tendenze potenzialmente catastrofiche del sistema mondo: l'aumento dell'industrializzazione, la crescita della popolazione, la diffusione della malnutrizione, l'esaurimento delle risorse non rinnovabili e il deterioramento dell'ambiente. Da cosa dipendevano questi trend? Da quali interrelazioni erano legati? Quali sarebbero state le loro implicazioni future? (Congeduti, 2012).

Ognuna di queste cinque quantità si caratterizza per una crescita di tipo esponenziale, imputabile ad un meccanismo di retroazione positiva continua, in altre parole un circolo vizioso. Il meccanismo è quello di una catena di causa-effetto chiusa su sé stessa, così che l'incremento di una qualsiasi delle grandezze coinvolte determina, attraverso un processo a spirale, un ulteriore incremento delle altre (Meadows et al., 1972: 31). La sostenibilità o meno di tali ritmi di crescita di popolazione e produzione industriale dipende dal comportamento delle altre tre grandezze in gioco: cibo, risorse non rinnovabili, inquinamento. Ciascuno di questi fattori fisici pone dei limiti e impone dei compromessi. Limiti e compromessi che finora la società moderna si è rifiutata di prendere in considerazione, guidata dall'ideale di una crescita continua e incontrollata.

A partire dal momento della sua pubblicazione, “The Limits to Growth” attirò su di sé numerose critiche, la più ricorrente sosteneva che lo studio avesse predetto l’esaurimento delle risorse e il conseguente collasso economico entro la fine del XX secolo. Predizioni poi rivelatesi false alla prova dei fatti (Turner, 2008: 2). Allo stesso tempo però, lo scopo del gruppo di scienziati del MIT non era quello di mettere capo a predizioni esatte, ma piuttosto quello di offrire gli strumenti per riuscire a comprendere il comportamento del sistema economico mondiale. In un certo senso il modello creato serviva più a spiegare che a prevedere. C’è un passaggio del rapporto che è particolarmente eloquente al riguardo:

«Va esplicitamente notato come tale studio sia una “predizione” solo in senso assai ristretto. I diagrammi che verranno illustrati più avanti riportano i valori delle grandezze in esame (popolazione mondiale, capitale, ecc.) per un intervallo di tempo che si estende dal 1900 al 2100: questo non vuol dire però che in un certo anno futuro tali grandezze assumeranno proprio il valore indicato dai diagrammi, i quali valgono solamente per indicare le tendenze di fondo del sistema. Per chiarire con un esempio, consideriamo una palla che viene scagliata verso l’alto: possiamo affermare con sicurezza che essa continuerà a salire con velocità decrescente e a un certo punto si fermerà, per poi invertire la direzione e cominciare a scendere con velocità crescente, fino a toccare terra. Sappiamo cioè che essa non potrà continuare a salire indefinitamente, né potrà entrare in orbita attorno alla Terra o compiere una serie di giri nell’aria prima di ricadere» (Meadows et al., 1972: 80).

Un’altra pubblicazione di fondamentale importanza nel processo di presa di consapevolezza della necessità di ripensare al tradizionale modello di sviluppo e crescita economica, è stato il bestseller del New York Times di Rachel Carson “Silent Spring” (1962). Ritenuto il manifesto del movimento ambientalista moderno, l’opera descrive, con approfondite ricerche e analisi scientifiche, i danni irreversibili provocati dall’uso indiscriminato del DDT (un insetticida altamente tossico) e dei pesticidi, tanto sull’ambiente quanto sugli esseri umani (Spagnolo, 2019). Il titolo del libro deriva dalla drammatica constatazione del maggior silenzio presente nei campi primaverili rispetto ai decenni precedenti. Questo silenzio era dovuto alla diminuzione del numero di uccelli canori a causa dell’utilizzo massiccio di fitofarmaci. Lo scenario descritto da Carson aveva l’intento di far riflettere su come la natura possa essere devastata dall’azione dell’uomo (Spagnolo, 2019). Ciò che rese così popolare “Silent Spring” fu l’effetto a catena prodotto sulla società: per la prima volta si stava creando una nuova coscienza sociale caratterizzata da una sensibilità ambientalista, in grado di far comprendere gli effetti fisici e morali di un cattivo utilizzo delle risorse naturali. Viene in questo modo messa in discussione l’idea stessa di un progresso scientifico senza limiti né vincoli. Carson denuncia in

definitiva il tradizionale modello di sviluppo mettendo in luce come l'ecosistema terrestre avrebbe presto raggiunto i suoi limiti di sostenibilità se non si fossero presi tempestivamente seri provvedimenti atti a contrastare l'uso indiscriminato di sostanze fortemente nocive (Biglia, 2018).

Il concetto di sostenibilità ha subito nel corso del tempo un'importante evoluzione, passando dall'essere legato unicamente ad aspetti ecologici, fino ad arrivare ad una definizione più globale, in grado di prendere in considerazione oltre all'aspetto ambientale, anche quello sociale ed economico (Balocco, 2021). I tre aspetti sono quindi oggi interconnessi in un rapporto sinergico e sistemico che ha permesso di identificare una definizione di progresso e di benessere più ampia rispetto al passato. Nonostante quello di sostenibilità sia un concetto dinamico, perché fortemente dipendente dal rapporto tra sistema ecologico e antropico, è possibile definirla, così come suggerisce l'Enciclopedia Treccani come: “un benessere (ambientale, sociale, economico) costante e preferibilmente crescente e la prospettiva di lasciare alle generazioni future una qualità della vita non inferiore a quella attuale”.

La parola sostenibilità deriva dal latino “sustinere”, che significa sostenere, difendere, favorire, conservare e/o prendersi cura. L'attuale definizione del concetto venne adottata ufficialmente a Stoccolma, nel rapporto “Our Common Future” pubblicato nel 1987 dalla Commissione Mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Infatti, nel dicembre del 1983, il Segretario Generale delle Nazioni Unite propose di creare un'organizzazione indipendente dell'ONU volta a trattare problemi e soluzioni ambientali e perseguire e promuovere uno sviluppo sostenibile. Nasce così la Commissione Brundtland, la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (WCED), che si chiuderà a seguito della pubblicazione del rapporto “Our Common Future”. Questo elaborato, conosciuto anche come Rapporto Brundtland, pone l'attenzione sui principi di equità intergenerazionale e intragenerazionale e identifica per la prima volta la sostenibilità come la condizione di uno sviluppo in grado di “assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri” (WCED, 1987: 43). Esso costituisce il primo tentativo di operationalizzare l'idea di sostenibilità e di collocarne gli assunti all'interno di un *frame* unitario, alternativo ma non antitetico rispetto al paradigma dominante della crescita economica (Pizzimenti, 2008). L'idea riscuote da subito un rapido successo su scala globale, in quanto a livello macro, il consenso intorno al paradigma dello sviluppo sostenibile era giustificato dalla prospettiva compromissoria attraverso la quale esso

inquadrava il rapporto tra attività umana e ambiente naturale e dalla sua natura di idea fortemente connotata in senso etico (Wetlesen 1999). Fino agli inizi degli anni Ottanta, la relazione ipotizzata tra distruzione ecologica e sistemi antropici poneva la questione dei limiti dello sviluppo all'interno di un discorso complessivo di critica al sistema capitalistico, che faticava ad esercitare una influenza concreta sulle strategie degli operatori economici e degli attori politici delle democrazie occidentali. A contrapporsi erano, da una parte, le visioni del mondo e le credenze di coloro che mettevano in primo piano la necessità di preservare l'ambiente naturale, anche a costo di arrestare i processi di crescita economica (Pizzimenti, 2008). Sull'altra sponda, si trovavano coloro che ritenevano che senza un forte sviluppo economico non potessero esserci margini né per un benessere diffuso, né per una redistribuzione maggiormente equa del reddito. Queste due impostazioni epistemiche (Haas, 1992) possono essere ricondotte, rispettivamente, alla visione eco-centrica e alla visione antropocentrica dello sviluppo. La visione antropocentrica, di matrice occidentale, ha storicamente caratterizzato le credenze intorno ai principi delle élite politiche ed economiche a livello internazionale, condizionando conseguentemente i processi di *framing* del rapporto tra ambiente, economia e società (Milbrath 1989). La visione ecocentrica si è trovata invece fortemente emarginata e avulsa rispetto al discorso politico e ai processi di *policy-making*. Con il progressivo diffondersi di una coscienza ambientale, soprattutto in seno ai cittadini delle democrazie occidentali (Dobson 2003), la contrapposizione radicale tra antropocentrismo e eco-centrismo è andata attenuandosi in direzione di nuove forme di mediazione. È dunque in questa chiave, secondo Pizzimenti (2008), che è possibile leggere l'affermazione dell'idea di sviluppo sostenibile, così come venuta a configurarsi sul finire degli anni Ottanta. Essa costituisce il tentativo di tenere insieme le due visioni conflittuali dei rapporti tra uomo e natura, non negando la centralità della crescita economica e del modello di produzione capitalistico, ma tentando di porre alcuni paletti allo sfruttamento delle risorse. Lo sviluppo sostenibile si concentra pertanto sul rapporto tra i bisogni della specie umana e i modi attraverso i quali l'uomo è in grado di convivere in armonia con l'ambiente naturale, ponendo dei limiti alle proprie attività (Lafferty e Langhelle 1999).

La combinazione tra bisogni e limiti, inquadrata in un'ottica di equità inter e intra generazionale, imprime al paradigma una forte connotazione etica (Lafferty 1995; Jacobs 1995). È proprio questo il tratto distintivo che avrebbe reso accattivante e spendibile lo sviluppo sostenibile agli occhi dei principali attori della scena politica internazionale: la possibilità di coniugare crescita economica e ambientale.

Dalla pubblicazione di “Our Common Future”, la sostenibilità diventerà uno degli argomenti di maggior dibattito e attenzione a livello internazionale e nazionale tra le istituzioni. Infatti, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (detta anche Il Summit della Terra) tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992, sono state affrontate per la prima volta a livello globale le emergenti problematiche ambientali. È stata la più grande Conferenza della storia per numero di partecipanti: 183 paesi rappresentati da oltre 10.000 delegati ufficiali, 108 tra Capi di Stato e di Governo, 2400 tra rappresentanti di organizzazioni non governative (ONG) e di Organizzazioni Internazionali (Federico, 2018). Il concetto di sviluppo sostenibile ha aperto la strada a dibattiti e tensioni che sono emersi principalmente a causa della sua definizione ambigua e vaga, e al fallimento nel raggiungimento di un quadro pragmatico e operativo universale. Il valore reale della Conferenza di Rio de Janeiro è stato quello di evidenziare come i diversi fattori sociali, economici e ambientali siano tra loro interdipendenti ed evolvono insieme, e come il successo in un settore dipenda anche dalle azioni implementate negli altri settori. L’obiettivo principale del “Vertice della Terra” di Rio era quello di produrre un’ampia agenda e un nuovo progetto per l’azione internazionale sulle questioni ambientali e di sviluppo che avrebbero aiutato a guidare la cooperazione internazionale e la politica di sviluppo nel ventunesimo secolo (Conferenza delle Nazioni Unite, 1992). Lo sviluppo sostenibile, secondo quanto stabilito nella fase conclusiva del Vertice, era un obiettivo raggiungibile per tutte le persone del mondo, a livello locale, nazionale, regionale o internazionale. Nella stessa occasione è stato inoltre riconosciuto che l’integrazione e l’equilibrio tra le preoccupazioni economiche, sociali e ambientali nel soddisfare i nostri bisogni è vitale per sostenere la vita umana sul pianeta e che un tale approccio integrato è possibile. L’integrazione e il bilanciamento delle dimensioni economiche, sociali e ambientali richiedeva lo sviluppo di nuove percezioni del modo in cui produciamo e consumiamo, del modo in cui viviamo e lavoriamo e del modo in cui prendiamo decisioni. Questo concetto era rivoluzionario per l’epoca e suscitò un vivace dibattito all’interno dei governi e tra quest’ultimi e i loro cittadini rispetto a come garantire un reale sviluppo sostenibile (Conferenza delle Nazioni Unite, 1992).

Nel corso della stessa Conferenza, sono stati inoltre elaborati tre documenti di natura giuridicamente non vincolante, tra i quali l’Agenda 21 volta ad esplicitare l’impegno di tutti i Paesi nella ricerca e nell’elaborazione di soluzioni ai problemi socio-ambientali. L’Agenda 21 è stata definita a partire dalla premessa secondo la quale fosse necessario un cambio di rotta: la

società umana non avrebbe potuto continuare la strada percorsa fino a quel momento, aumentando il gap economico tra le varie nazioni e tra gli strati di popolazione all'interno delle nazioni stesse, incrementando fenomeni come la povertà, le malattie, l'analfabetismo e causando un continuo deterioramento degli ecosistemi dai quali dipende la vita dell'uomo sul pianeta. Dieci anni dopo il Summit di Rio de Janeiro, le azioni dell'Agenda 21 sono state rafforzate in occasione del vertice della Terra sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002. Uno dei principali obiettivi era quello di monitorare i progressi realizzati in campo ambientale e di elaborare norme che potessero migliorare la qualità della vita nel rispetto dell'ambiente, al fine di rafforzare l'integrazione tra le tre dimensioni della sostenibilità; sociale, economica ed ambientale. Ciò che emerse fu che i risultati raggiunti nel decennio precedente erano in realtà molto lontani rispetto alle aspettative, motivo per il quale negli stessi anni il termine sostenibilità iniziò ad essere utilizzato comunemente dalla politica, dalla finanza, dai mass media e dalle molteplici organizzazioni della società civile, diventando così tema di dibattito non solo a livello istituzionale, ma anche tra l'opinione pubblica.

La liberalizzazione commerciale e la globalizzazione degli anni Novanta hanno influito negativamente sullo stato dell'ambiente. Negli stessi anni infatti sono aumentati il divario e le divergenze tra i Paesi del Nord, orientati a stili di vita e di produzione fortemente consumistici, e i Paesi cosiddetti del Sud, ossia quelli economicamente meno sviluppati e con assetti normativi e di monitoraggio delle politiche ambientali meno stringenti. Anche nel Summit di Johannesburg si è optato per l'adozione di una Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile, ma con uno scarso impatto giuridico, e per un Piano d'attuazione contenente raccomandazioni in merito ai temi della conservazione delle risorse naturali, dell'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici per i Paesi economicamente meno sviluppati, della povertà e del ricorso ad energie rinnovabili. Il Piano avrebbe dovuto fissare obiettivi concreti e scadenze temporali precise, ma ciò che ne emerse fu la promozione di intese bilaterali piuttosto che impegni globali concreti, soprattutto a causa degli ostacoli frapposti dagli Stati Uniti del neo presidente George W. Bush. È proprio negli Stati Uniti e più precisamente a New York che, in occasione del Summit del Millennio del 2000, la sostenibilità torna nuovamente in primo piano grazie all'elaborazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (i cosiddetti Millennium Development Goals o MDGs). Vengono infatti identificati degli obiettivi da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, da raggiungere entro una scadenza precisa, il 2015, e tra questi sono annoverati il combattere la povertà, la fame, le malattie, l'analfabetismo, il degrado ambientale e la

discriminazione nei confronti delle donne (OMS, 2018). L'obiettivo numero 7, ad esempio, "garantire la sostenibilità ambientale" è stato elaborato con l'intento di dimezzare la percentuale di persone senza un accesso sostenibile all'acqua potabile sicura e ai servizi igienici di base. Secondo quanto riportato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il mondo ha ad oggi raggiunto l'obiettivo dei MDGs relativo all'accesso all'acqua potabile sicura (OMS, 2018). Nel 2012, il 90% della popolazione mondiale ha utilizzato una fonte di acqua potabile migliorata rispetto al 76% nel 1990. Tuttavia, i progressi sono stati disomogenei tra le diverse regioni del mondo, tra aree urbane e rurali e tra persone ricche e povere. Per quanto riguarda i servizi igienico-sanitari di base, gli attuali tassi di avanzamento sono troppo lenti perché l'obiettivo 7 dei MDGs possa essere raggiunto a livello globale. Il numero di persone che vivono nelle aree urbane senza accesso a servizi igienici migliori è in aumento a causa della rapida crescita della popolazione urbana (OMS, 2018). Secondo Haliscelik e Soytaş (2019) di fondamentale importanza è l'elaborazione di indici in grado di comparare i vari Paesi, sulla base delle loro prestazioni nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Comprendere i progressi rispetto ai MDGs può aiutare infatti a definire aspetti vincolanti per il raggiungimento degli obiettivi specifici dei paesi nelle diverse aree economiche e non economiche e sui meccanismi per attuare gli obiettivi di Sviluppo Sostenibile (ossia i Sustainable Development Goals o SDGs) del 2030 (Haliscelik et al., 2019). La stessa Assemblea Generale infatti, il 25 settembre 2015 ha elaborato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Si caratterizza per 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile inglobati in un grande programma d'azione che individua ben 169 target. Gli SDGs partono dai risultati ottenuti dai MDGs e mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare. È possibile, infatti, identificare molti obiettivi comuni, tra i quali: la lotta alla povertà, ma anche l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico. I temi spaziano dalla povertà, alla salute, all'istruzione e alle disuguaglianze, fino all'energia, alle infrastrutture, ai cambiamenti climatici, alla pace e al buon governo. Gli Stati membri dell'UE hanno iniziato a tradurre gli SDGs internazionali in strategie e obiettivi di sostenibilità nazionali; questo richiede il continuo miglioramento delle reti di *governance* per promuovere la coerenza tra le diverse sfide e aree politiche (Koch et al. 2016). Le sfide politiche in questione, spesso trascendono i tradizionali confini organizzativi, i livelli amministrativi e i settori ministeriali. La natura complessa dei problemi trattati richiede infatti risposte amministrative interconnesse che coinvolgano soluzioni multisetoriali e multilivello. Le

risposte spesso implicano un coordinamento orizzontale tra i settori e le aree di responsabilità ministeriale e/o un coordinamento verticale tra i vari livelli dell'amministrazione (Koch et al, 2016).

Il concetto di sostenibilità è presente in gran parte degli SDGs, ad esempio “promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile” (SDG 8), “garantire modelli sostenibili di produzione e consumo” (SDG 12), “promuovere azioni a tutti i livelli per combattere il cambiamento climatico” (SDG 13), “proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell’eco sistema terrestre” (SDG 15) (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 2015). Koehler (2016) esprime una riflessione sugli SDGs, a partire dall’analisi di due diverse scuole di pensiero: la teoria critica e l’economia della sufficienza. L’autore evidenzia come entrambe propongano cambiamenti nelle norme, nelle politiche e nella pratica e sostengano un “capovolgimento della gerarchia” (Koehler, 2016) per cui gli obiettivi di giustizia sociale e climatica prevalgono sulla logica economica. In questo caso è utile evidenziare un aspetto tecnico: la maggior parte dei MDGs si riferiscono a miglioramenti del benessere delle persone, possono quindi essere definiti come obiettivi dello sviluppo umano (come ad esempio, istruzione, salute, accesso all’acqua) da misurare a livello micro. Gli SDGs coinvolgono tali obiettivi, ma anche questioni che si riferiscono alla conservazione o all’istituzione di beni pubblici globali (ossia la limitazione del cambiamento climatico, la stabilità finanziaria etc.) e che possono quindi essere misurati solo attraverso macro indicatori (Loewe, 2012).

1.1.1 Le tre dimensioni della sostenibilità: ecologica, sociale ed economica.

Come già detto in precedenza, parlare di sostenibilità implica necessariamente tener conto delle tre dimensioni che la caratterizzano. Anche nell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile infatti tornano in primo piano le tre fondamentali dimensioni della sostenibilità, quella ambientale, relativa alla riproducibilità delle risorse, quella economica, legata all’efficienza e alla crescita, e quella sociale relativa all’equità. Conoscere ed analizzare queste tre dimensioni consente di comprendere ed intervenire a favore dei due aspetti centrali del concetto di sviluppo sostenibile così come indicato nel Rapporto Brundtland, ossia l’attenzione per i bisogni presenti e in contemporanea per le generazioni future. Tali dimensioni sono interdipendenti e non possono essere analizzate da sole, come rappresentato in Figura 1.

Figura 1: le tre sfere interdipendenti dello sviluppo sostenibile



Fonte: De Martino, 2020

Il concetto di sostenibilità ambientale si riferisce alla conservazione del capitale naturale. Per sostenibilità ambientale si intende quindi l'insieme di obiettivi, programmi e azioni da mettere in atto al fine di mantenere in equilibrio l'ecosistema terrestre (locale o globale) e le attività umane; la dimensione ambientale della sostenibilità è una componente essenziale dello sviluppo sostenibile. La sostenibilità economica, riguarda la possibilità di generare una crescita duratura degli indicatori economici, in particolare lavoro e reddito, per il sostentamento della popolazione. Quando parliamo di sostenibilità economica ci riferiamo all'impiego delle risorse economiche disponibili al fine di promuovere un progresso verso la sostenibilità sociale e ambientale; l'ingiusta distribuzione della ricchezza è infatti causa di comportamenti non sostenibili e rende più difficile il cambiamento (Balocco, 2021). Il modello di produzione e di consumo tradizionale si fonda sul principio dell'economia lineare, ed ha avuto successo nel secolo scorso grazie ad un'elevata accessibilità a grandi quantità di risorse ed energia. Questo modello si basa sull'estrazione di materie prime le quali vengono trasformate in prodotti, gettati via dopo l'uso. L'economia circolare rappresenta l'evoluzione di quella lineare, in quanto si riferisce ad un modello di produzione e consumo in grado di utilizzare i prodotti e le risorse naturali esistenti con l'obiettivo di estenderne il ciclo di vita e ridurre i rifiuti derivati (Casadei, 2021). Ad oggi la società si sta tuttavia accorgendo di vivere in un mondo in cui le risorse sono finite, ad esempio l'emergenza sanitaria a seguito della pandemia da Coronavirus-19 (ma anche la guerra in Ucraina) che stiamo vivendo, sta mostrando quanto possano essere pesanti le ripercussioni economiche legate ad interruzioni di fornitura, ad esempio di gas; in un mondo in cui le risorse non sono infinite, è necessario fare sempre più i conti con queste problematiche di approvvigionamento. L'unica soluzione che consente di non esaurire le risorse disponibili

offerteci dal pianeta, e continuare a crescere economicamente, è adottare un approccio di sviluppo sostenibile. Così il concetto di sostenibilità si traduce in un sistema in grado di lasciare il giusto tempo all'ambiente di rigenerarsi, nel momento in cui le sue risorse vengono sfruttate, o nel caso in cui debba assorbire le emissioni inquinanti prodotte dall'uomo, nella misura adatta alla propria capacità di carico. Inoltre lo stretto legame tra ecologia ed economia emerge anche dal fatto che correnti di pensiero come quella della modernizzazione ecologica, anche nella sua forma più forte, sostengono una potenziale compatibilità tra valori ambientali ed economici nelle economie politiche capitaliste e democratiche e non prescrivono che i governi abbandonino il capitalismo come sistema economico, ma al contrario richiedono un intervento politico e globale (Jakobsson, 2017). La teoria della modernizzazione ecologica, è stata elaborata negli anni '80 da un gruppo di studiosi del Centro di Ricerca delle scienze sociali a Berlino, tra i quali Joseph Huber, Martin Janicke e Udo E. Simonis. Secondo questa teoria i cambiamenti climatici possono rappresentare delle ottime occasioni di innovazione e sviluppo, se alla base vi sono adeguate capacità di *governance* politica coordinate e ben gestite.

Quando parliamo di sostenibilità sociale ci riferiamo infine, alla condizione che mantiene la coesione di una società e alla sua capacità di sostenere i suoi membri nel collaborare insieme per raggiungere obiettivi comuni, parallelamente al soddisfacimento dei bisogni individuali di salute e benessere, di un'adeguata nutrizione e riparo, di espressione e identità culturale e di impegno politico. È quindi quel complesso di azioni volte a raggiungere l'equità nella società, e implica di conseguenza, una diversità di azioni che incidono soprattutto a livello giuridico, economico e culturale (Balocco, 2021). In generale, la sostenibilità sociale è resa possibile dalla realizzazione di condizioni di dignità di base per la vita di ogni uomo e dall'eliminazione della povertà, poiché quest'ultima è strettamente legata al disagio ambientale, motivo per cui risulta impossibile operare in modo sostenibile senza ridurre il livello di povertà. Implica l'annullamento della sperequazione dei benefici tra le classi sociali di un paese e tra le diverse popolazioni del mondo. Il concetto di sostenibilità sociale contiene al suo interno il diritto di un essere umano di poter vivere in un contesto ambientale e socio-economico che gli consenta di poter esprimere la propria individualità. Questo diritto non solo va a tutelare il singolo, ma si lega in generale all'obiettivo più ampio di costruire una società migliore per tutta la collettività. Di riflesso, questo obiettivo di sostenibilità si attua anche rafforzando la coesione sociale e consentendo a tutti i cittadini di agire nei processi decisionali politici. Inoltre, la sostenibilità

sociale si realizza anche attraverso la tutela delle minoranze, soprattutto in termini di diritti e di garanzia espressiva delle proprie tradizioni e credenze, nei limiti delle leggi costituite.

A livello nazionale è possibile trovare più riferimenti alla sostenibilità sociale; in particolar modo nei primi quattro articoli della Costituzione Italiana. Ad esempio il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione fa riferimento a politiche attive da parte delle istituzioni, affermando che:

«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (Art. 3, Costituzione Italiana)

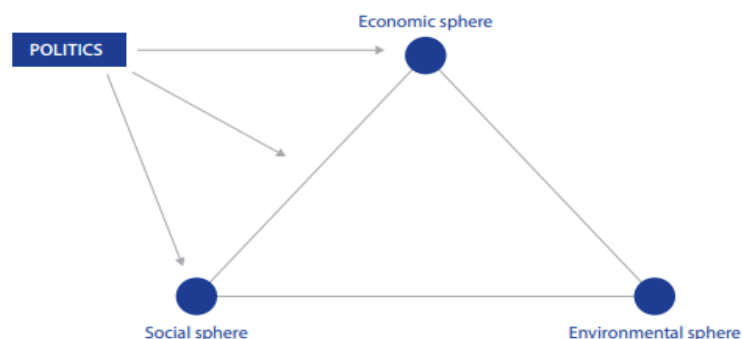
L'8 febbraio 2022 la Camera dei deputati ha approvato definitivamente una proposta di legge volta ad inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. La legge costituzionale n. 1 del 2022, approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Parlamento, interviene sugli articoli 9 e 41 della Costituzione. Per quanto riguarda il primo, il testo introduce accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione già presenti, il principio di "tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". Viene inoltre inserito il principio di tutela degli animali, attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini le forme e i modi. L'articolo 41 della Costituzione, riguardante l'esercizio dell'iniziativa economica, subisce invece tre principali modifiche. In primo luogo, si interviene sul secondo comma stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. La seconda modifica investe a sua volta il terzo comma, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali. Infine il testo introduce una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (Parlamento italiano, 2022). L'obiettivo di queste modifiche è quello di dare un'articolazione maggiore al principio della tutela ambientale, rispetto alla già presente menzione della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" prevista dall'articolo 117 della Costituzione. Infine di fondamentale importanza risultano essere l'accezione di ambiente, inteso come

ecosistema e biodiversità in senso ampio e sistemico; e il riferimento alle future generazioni, fondamentale, come visto in precedenza, nel concetto stesso di sviluppo sostenibile.

1.2 Stato e politiche eco-sociali in Europa: affinità e criticità

Aver analizzato il concetto di sostenibilità e le dimensioni che la caratterizzano consente di comprendere la necessità, oggi più che mai, di un'adeguata integrazione tra politiche sociali e ambientali. Il problema principale infatti emerge dal fatto che, nella maggior parte dei casi, le politiche pubbliche non hanno tenuto conto della dimensione sociale o di quella ambientale, determinando così l'assenza di interventi integrati efficaci. Per illustrare la complessità e le interrelazioni tra le sfide economiche, ambientali e sociali, Sabato e Mandelli in "The EU's potential for promoting an eco-social agenda" (2018), fanno riferimento al cosiddetto "trilemma eco-sociale-crescita", come mostrato in Figura 2.

Figura 2: Il trilemma eco-sociale-crescita



Fonte: Mandelli et al., 2021

Si tratta di un costrutto analitico derivante dalla letteratura sulla "triple bottom line" (O'Connor, 2007; Ravi Nayak e Venkatraman, 2015). Questa letteratura propone un approccio normativo alla teoria della sostenibilità, a partire dalla consapevolezza della presenza e della connessione delle tre dimensioni; economica, sociale e ambientale. Queste vengono spesso concettualizzate come sfere o sistemi separati che inevitabilmente e dinamicamente si scontrano determinando l'assenza di integrazione, a favore dell'isolamento di una dimensione dalle altre (O'Connor, 2007). Ciascuna sfera è una forma organizzativa separata, ma altamente

interconnessa alle altre, caratterizzata da elementi di autoconservazione e di autoregolazione. O'Connor (2007) aggiunge una quarta sfera alle tre identificate dall'approccio *triple bottom line*: la sfera politica. Quest'ultima, secondo l'autore, funziona attraverso accordi istituzionali, principi e strumenti normativi ed è progettata per svolgere una duplice funzione. In primo luogo, gli attori politici che rappresentano diversi interessi o segmenti della popolazione formulano e avanzano rivendicazioni specifiche o richieste politiche. In secondo luogo, i decisori politici incanalano le richieste politiche attraverso istituzioni, procedure e convenzioni. In seguito, i decisori devono arbitrare tra le diverse richieste con l'obiettivo di fornire i risultati delle politiche. Di conseguenza un vettore che rappresenti la relazione tra la sfera politica e i domini economici, sociali ed ecologici, si presenterebbe come una freccia bidirezionale. La sfera politica è l'ambito in cui vengono gestiti gli *input* e gli *output* derivanti dalle altre tre sfere. Le richieste politiche possono essere conflittuali, il che è perfettamente in linea con la natura della politica e del potere. Tuttavia, ciò solleva la questione di come garantire il rispetto simultaneo di obiettivi di performance potenzialmente divergenti quando si progettano i risultati delle politiche. Il trilemma eco-sociale-crescita si riferisce alla condizione degli attori nella sfera politica. Questi attori, che possono essere istituzionali o non istituzionali, si trovano a dover affrontare una decisione relativa a quale priorità dare agli obiettivi di performance derivanti dalla sfera economica, sociale e ambientale (Sabato e Mandelli, 2018).

È possibile individuare, sia a livello empirico che teorico, diversi approcci volti ad affrontare il trilemma crescita eco-sociale. Questi approcci possono essere differenziati in base a due criteri principali: la loro capacità integrativa e l'importanza relativa attribuita a ciascuno degli obiettivi di protezione ambientale, equità sociale e crescita economica. La capacità integrativa si riferisce alla misura in cui ogni approccio al trilemma ha l'ambizione o la capacità di creare sinergie tra le tre sfere (o, almeno, tra due di esse), facendo sì che gli obiettivi sociali, ambientali ed economici si rafforzino reciprocamente affrontando eventuali compromessi (Sabato et al., 2021). L'importanza relativa attribuita ai tre obiettivi ci permette invece di distinguere due tipi di approcci al trilemma: quelli che stabiliscono un ordine gerarchico tra questi obiettivi, dando quindi priorità a uno o due di essi a scapito degli altri, e quelli che invece danno la stessa importanza agli obiettivi economici, sociali e ambientali. Di conseguenza è possibile collocare i diversi approcci in un continuum analitico che va dalla "crescita" alla "decrescita", passando per gli approcci "bilanciati" (Sabato et al., 2021). Il primo approccio individuato è quello definito come "*growth-first*". È intrinsecamente orientato al mercato e si

basa sulla convinzione che una crescita sostenuta, il libero mercato e le innovazioni tecnologiche siano gli ingredienti chiave dello sviluppo della società, dotando anche le generazioni future dei mezzi necessari per far fronte ai cambiamenti climatici (Gough 2011: 16). Questo approccio tende a considerare la crescita economica come estranea alla protezione sociale e ambientale, o in contrasto con essa. L'integrazione tra crescita economica e la sfera sociale ed ecologica è considerata solo marginalmente in questo approccio e la sua fiducia ottimistica nei paradigmi neoliberali (Ridley 2010) è stata ritenuta da alcuni autori come "un ottimismo irrazionale" (Koch 2018; Gough 2011), in quanto si tradurrebbe in una grave sottovalutazione delle sue implicazioni socio-ecologiche. In contrapposizione all'approccio *growth-first*, sono poi presenti approcci che promuovono il modello di decrescita. La decrescita può essere intesa come "un equo ridimensionamento della produzione e del consumo" (Schneider et al. 2010: 512). Gli approcci basati sulla decrescita mettono fundamentalmente in discussione non solo la supremazia, ma anche la desiderabilità complessiva della crescita economica, poiché quest'ultima viene vista come incompatibile con i limiti ecologici e inefficace nel ridurre le disuguaglianze (Asara et al. 2015). Sebbene gli approcci alla decrescita non riescano a risolvere il trilemma eco-sociale-crescita attraverso politiche integrate, non includono l'obiettivo economico chiave della crescita, e sono tipicamente eco-sociali: cercano infatti di mettere insieme priorità sociali ed ecologiche (Büchs e Koch 2019; Gough 2017) e di affrontare esplicitamente il nesso socio-ecologico. Partendo dalla convinzione che la crisi ecologica e l'aumento delle disuguaglianze sociali derivino da un modello capitalistico ad alta intensità di consumi, questi approcci mirano a "reinserire i modelli di produzione e di consumo nei limiti planetari attraverso una diminuzione della produzione di materiali e di energia, in particolare nei Paesi ricchi" (Koch, 2018: 36).

In "EU Economic Governance and the Socio-Ecological Transition: Towards a More Sustainable European Semester?" (2021) Sabato, Mandelli e Jessoula introducono un'ulteriore tipologia di approcci: quelli equilibrati. Quest'ultimi si basano sul presupposto secondo cui la prosperità economica, la protezione dell'ambiente e il benessere equo possano e debbano essere elementi interconnessi di un'agenda politica olistica (Monaco 2018), che abbracci e bilanci questi tre obiettivi (Pradhan et al. 2017). Questi approcci per molti aspetti sono vicini al concetto di sviluppo sostenibile proposto dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e negli SDGs adottati dall'Assemblea Generale dell'ONU nel settembre 2015 (Nazioni Unite, 2015). Gli approcci equilibrati basati sulla nozione di sviluppo sostenibile

possono essere anche molto diversificati tra loro per quanto riguarda la propria capacità integrativa, ossia quali e quanti conflitti intersettoriali tra le tre sfere intendono o sono in grado di affrontare. In generale secondo questi approcci le politiche sociali dovrebbero dotare i lavoratori delle abilità e delle competenze necessarie per partecipare a un'economia più verde e, contemporaneamente, dovrebbero anche proteggere gli individui e le comunità durante la transizione. Pertanto, accanto a efficaci politiche attive del mercato del lavoro e a politiche di istruzione e formazione, una giusta transizione richiederebbe la disponibilità di solidi sistemi di protezione sociale per garantire l'assistenza sanitaria, la sicurezza del reddito e i servizi sociali; mentre la legislazione sociale dovrebbe garantire il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali sul lavoro (Sabato et al., 2021).

Pizzimenti (2008) afferma che gli approcci tradizionali, incentrati sulle politiche macroeconomiche nazionali, hanno progressivamente arricchito i *policy settings* istituzionalizzati, di derivazione neokeynesiana o neolibérale, con considerazioni legate all'osservazione di due nuovi fenomeni (vedi anche: Amin e Hausner 1997; Arrighetti e Seravalli 1998; Bin 1998). In primo luogo il generalizzato passaggio delle competenze in materia di programmazione e implementazione delle politiche di sviluppo dallo stato agli enti sub-nazionali; in secondo luogo l'affermazione globale della questione ambientale come problema di pubblica rilevanza. Questo rinnovamento analitico ha aperto una finestra di opportunità per l'ingresso di paradigmi di policy alternativi nel settore delle politiche di sviluppo, in grado di meglio interpretare i cambiamenti in corso. Il paradigma dello sviluppo sostenibile prende corpo e si consolida proprio in questo periodo, come riferimento teorico e operativo per la definizione e attuazione di strategie di policy capaci di tenere assieme le poliedriche dimensioni dello sviluppo (Baker et al. 1997; Carter 2001). Ian Gough, professore presso il Centro di Analisi dell'Esclusione Sociale del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environmental di Londra, definisce la politica sociale come "l'insieme delle pratiche dei governi e di altre agenzie che influenzano il benessere delle popolazioni" (2008). Gli obiettivi della politica sociale sono molti e vari, tra i principali troviamo: soddisfare i bisogni di base, proteggere dai rischi sociali, sviluppare le capacità umane e promuovere il benessere umano in modo equo. Bob Deacon, accademico di politica sociale e consulente politico, ha aperto la strada allo studio della politica sociale globale, sostenendo che "dal 1980 circa abbiamo assistito alla globalizzazione della politica sociale e alla socializzazione della politica globale" (Deacon, 2007); motivo per il quale le agende del G8 sono sempre più focalizzate su

questioni riguardanti la povertà globale o la salute. Gough inoltre suggerisce un principio di revisione delle politiche per consentire una “vita minimamente dignitosa” (2013), che ridefinisca costantemente le soglie critiche alla luce del progresso della conoscenza pratica.

I rischi affrontati dalle politiche sociali possono essere senza tempo e universali, come la malattia, ma anche caratteristici di certi tipi di società, come ad esempio la disoccupazione o la discriminazione etnica molto diffuse nelle società industrializzate. Il cambiamento climatico e la crisi ecologica sono rischi grandi, globali, a lungo termine, persistenti e incerti, in quanto ci mettono di fronte ad un’agenda qualitativamente nuova nella politica sociale. A questo punto sorge spontaneo chiedersi se la questione ambientale possa essere affrontata dalle politiche allo stesso modo degli altri rischi sociali. In entrambi i casi si tratta di risposte politiche al cambiamento sociale a lungo termine legato all’industrializzazione, all’urbanizzazione e alla democratizzazione, e generano anche conflitti sulla distribuzione delle risorse.

È possibile osservare alcuni paralleli storici tra la crescita dello stato ambientale e il precedente sviluppo dello stato sociale (Duit et al., 2016). Questi parallelismi indicano che il cambiamento climatico potrebbe essere assorbito come un rischio emergente nel corpus delle politiche sociali, anche se tipicamente i rischi affrontati da quest’ultime sono individualmente imprevedibili ma collettivamente predicibili, mentre quelli della crisi ecologica sono collettivamente imprevedibili (Gough, 2008). Inoltre, ad oggi è evidente come il tipo di economia adottata in un paese modella in certa misura anche il sistema di welfare e i risultati sociali in termini di stratificazione presente nella società e di qualità della vita dei lavoratori. Quando si parla di risorse ambientali la situazione non è troppo diversa. L’uso di energia fossile o lo sfruttamento di determinate risorse materiali ha infatti un impatto cruciale sulla situazione ambientale che caratterizza un dato territorio e, di conseguenza, c’è un legame tra la dimensione economica, il consumo di energia e le prestazioni ambientali (Bölük et al., 2014). Tuttavia, le forme caratteristiche di intervento dei due gruppi di istituzioni sono piuttosto diverse. Lo stato sociale assicura una sostanziale redistribuzione delle risorse (attraverso la tassazione e la spesa statale) e organizza la fornitura di servizi sociali; mentre lo stato ambientale agisce principalmente attraverso la regolamentazione per far rispettare gli standard e i divieti ambientali (Meadowcroft 2005). Naturalmente, lo stato ambientale è anche redistributivo nel senso che alloca i costi e i benefici associati ai beni e ai danni ambientali, ma gli effetti distributivi raramente costituiscono la principale motivazione politica, e gli strumenti usati per riallocare obblighi e diritti sono spesso orchestrati in modo diverso (cfr. Gough 2016). Inoltre,

il legame tra le economie e i risultati sociali ed ambientali non è lineare, ma moderato attraverso interventi politici statutari, i quali vengono a loro volta moderati ed incorporati nella politica e nelle strutture dipendenti dal percorso. Rispetto allo stato sociale, quello ambientale è poco radicato a livello istituzionale. Infatti, a differenza delle politiche di Welfare State che hanno una storia lunga un secolo, quelle ambientali sono più recenti nel mondo delle politiche pubbliche, al di là di pochissime eccezioni, tra le quali il Clean Air Act del 1956 nel Regno Unito e l'Air Pollution Control Act del 1955 negli Stati Uniti.

In alcuni casi le preoccupazioni ambientali possono anche essere in contrasto con quelle sociali. Le recenti proteste da parte dei *Gilets Jaunes* (gilet gialli), movimento di protesta popolare nato in Francia nell'ottobre del 2018 su impulso dei social media, a seguito di alcuni provvedimenti volti a incentivare la transizione ambientale da parte del presidente Macron, hanno dimostrato come la promozione di politiche ambientali in alcuni casi possa essere vista come un intervento a favore delle persone più ricche. Dati recenti mostrano infatti come i sostenitori dei *Gilets Jaunes* in Francia siano individui con reddito medio-basso, e come un terzo dei sostenitori sia contrario alla riduzione dei consumi per motivi ambientali (Algan et al., 2019). Proteggere i lavoratori o gli individui vulnerabili ha spesso significato ignorare le preoccupazioni ambientali, o comunque metterle in secondo piano rispetto a questioni come l'occupazione. Risulta comunque importante sottolineare che anche durante la nascita e l'affermazione dei Welfare State in Europa si è assistito a controversie, principalmente tra sindacati e datori di lavoro. Di per sé l'adozione dello stato sociale era tuttavia universalmente percepita come un compromesso politico tra diverse posizioni che ha poi permesso di preservare gli interessi sia dei datori di lavoro e che dei lavoratori. Il costo di questo patto storico è stato pagato principalmente dagli stati, attraverso la spesa sociale (O'Connor, 1973).

Lo stato ambientale è emerso per primo nei paesi economicamente più sviluppati durante l'ultimo terzo del ventesimo secolo (Duit et al., 2016). Come questi stati funzionino e fino a che punto assicurino effettivamente i "beni" ambientali è una questione da indagare empiricamente. Naturalmente, è possibile analizzare i principi normativi e presupposti articolati da tali stati, per considerare quanto a fondo questi siano incarnati nelle loro attività, e quali modelli di attività statale potrebbero essere più coerenti con varie prospettive e norme ambientali. Gli stati ambientali sono emersi come risultato di un processo di conflitto e sviluppo politico all'interno delle nazioni industrializzate avanzate, stabilendole come il luogo del dibattito e delle decisioni relative all'ambiente (Duit et al., 2016). Le strutture burocratiche e le

modalità di intervento normativo di tali Stati sono state articolate per la prima volta nei paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) caratterizzati da economie private mediate dal mercato e dai sistemi politici democratici rappresentativi. Significativamente, i nuovi mandati e programmi ambientali sono stati stratificati sopra gli accordi sociali preesistenti, creando tensioni con gli imperativi statali più profondamente radicati (Hunold e Dryzek 2002), con regole (Steinberg 2015) e pratiche istituzionali. Nel corso del tempo, si è assistito ad una continua evoluzione dei quadri politici, al dispiegamento di una maggiore gamma di strumenti politici, e ad un allargamento e approfondimento della portata sociale della politica ambientale, in virtù della sua rilevanza trasversale a tutti i paesi. La richiesta di integrazione della politica ambientale emersa a partire dalla fine degli anni '80, ed incarnata nella questione dello sviluppo sostenibile, rifletteva la necessità di incorporare sempre di più le prospettive ambientali nelle politiche settoriali ad esempio, dei trasporti, industrie di risorse, energia, agricoltura e così via (Lenschow 2002, Nilsson e Eckerberg 2007, Feindt 2010). Mentre ad un certo livello questi nuovi meccanismi di regolamentazione ambientale hanno avuto un notevole successo, ad esempio ripulendo siti tossici e migliorando la qualità dell'aria e dell'acqua, nuove questioni come la perdita di biodiversità o l'inquinamento marino da plastica hanno continuato ad emergere, e alcuni problemi come le emissioni di gas clima alteranti, l'eutrofizzazione delle acque di superficie o le emissioni di CO₂ si sono dimostrati ostinatamente resistenti alle soluzioni adottate dagli stati (Durant et al. 2004).

Duit e colleghi (2016) analizzano quattro dimensioni attraverso le quali lo stato ambientale si presenta alla comunità politica: come un sistema di regolamentazione, un apparato amministrativo, un corpus di idee e conoscenze specialistiche, e/o un luogo di contestazione e decisione. Nel primo senso, lo stato ambientale appare come un sistema di intervento che influenza le interazioni società-ambiente. Comprende leggi e regolamenti ambientali a tutti i livelli di governo, compresi i controlli sull'inquinamento, lo smaltimento dei rifiuti, l'estrazione delle risorse, la costruzione e il funzionamento degli impianti industriali e delle infrastrutture energetiche e di trasporto, nonché le misure per la protezione delle specie e degli habitat. La seconda dimensione dello stato ambientale è costituita dall'apparato amministrativo specializzato costruito a partire dalla fine degli anni Sessanta. Un nucleo di organizzazioni, che comprende ministeri e agenzie nazionali per l'ambiente, comitati parlamentari con responsabilità ambientali e organismi di valutazione e di consulenza, ad oggi presente nella maggior parte degli stati sviluppati e in molti di quelli in via di sviluppo. Ma la

portata della burocrazia ambientale centrale può estendersi anche all'esterno, coinvolgendo unità sparse in altri dipartimenti e rami del governo, a seconda di quanto seriamente sia stata perseguita la questione dell'integrazione della politica ambientale (Jordan e Lenschow 2010), e coinvolge anche il livello regionale e locale. L'importanza di questa dimensione dello stato ambientale non dovrebbe essere sottovalutata: una struttura amministrativa consolidata all'interno del governo, popolata da un quadro di funzionari pubblici con esplicita responsabilità per la protezione ambientale, fornisce continuità alla gestione delle questioni ambientali (Downs 1972). Quanto appena detto è fondamentale per sostenere le preoccupazioni ambientali dall'interno dell'apparato statale, così come per fornire le conoscenze e le competenze verdi necessarie per prendere decisioni informate sulle questioni ambientali (Pierson 2004, Paehlke e Torgerson 2005, Levin et al. 2012). La terza dimensione comprende gli aspetti ideativi del coinvolgimento ambientale dello stato e si articola in due direzioni principali. In primo luogo, lo stato agisce come divulgatore, e in qualche misura generatore, di idee, discorsi e valori ambientali. Questa presenza ideativa può essere intesa come uno sforzo per promuovere valori e atteggiamenti più verdi. Ma è anche parte di uno sforzo continuo per legittimare l'intervento ambientale statale. In secondo luogo, lo stato, attraverso il finanziamento della ricerca scientifica e il mantenimento di agenzie pubbliche altamente specializzate, gioca un ruolo fondamentale nel generare conoscenza ambientale sulla condizione dei sistemi ecologici e sulle conseguenze delle interazioni uomo-ambiente, sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali (Duit et al, 2016). Infine, lo stato funge da arena per il conflitto ambientale dando luogo a processi decisionali autorevoli. Le istituzioni ambientali specializzate forniscono un'ancora per la discussione, la consultazione, il lobbismo e la negoziazione intorno alla definizione dei problemi e delle soluzioni e ai dettagli della progettazione e dell'attuazione delle politiche, mentre le strutture generali dello stato (il parlamento, il ciclo elettorale, i tribunali e così via), forniscono il contesto all'interno del quale si combattono obiettivi politici più ampi e si prendono decisioni autorevoli. In altre parole, lo stato ambientale appare come un quadro istituzionale all'interno del quale i valori ambientali sono contestati sia all'interno che all'esterno del governo. All'interno della sfera ambientale, e in contrasto con altre parti dello stato, gli interessi politici devono essere articolati in modi che tengano conto dell'ambiente, per quanto debole possa essere l'impegno ambientale sostanziale (Feindt e Oels, 2005).

Le preoccupazioni per l'ambiente, che sono alla base della pressione collettiva sul governo, sono nella maggior parte dei casi espresse tra i gruppi più istruiti e affluenti, a differenza di quanto avviene nel Welfare State in cui gli interessi di classe sono posti al centro. Il fatto che il pubblico favorisca la redistribuzione e le politiche ambientali dipende quindi sia dalle preferenze individuali che dal contesto nazionale. Diversi gruppi sociali hanno responsabilità diverse per i cambiamenti climatici e subiscono impatti diversi. Spesso le responsabilità e gli impatti funzionano in modo opposto, costituendo una "doppia ingiustizia" (Gough, 2011; Khan et al., 2020), poiché i gruppi che potrebbero essere maggiormente colpiti dal cambiamento climatico sono i meno responsabili nel provocarlo. Ad esempio i paesi economicamente meno sviluppati e le persone che si trovano in condizione di povertà, emettono le quantità più basse di gas serra rispetto ai paesi più ricchi e ai gruppi familiari benestanti, ma sono comunque i primi e i più colpiti dalla crisi ambientale. Se i paesi ricchi e, all'interno dei paesi ricchi, i gruppi familiari economicamente avvantaggiati, continuano a pagare meno di quanto la crisi ecologica richiede, si può persino arrivare a parlare di tripla ingiustizia, poiché le persone in condizione di povertà sono in possesso di minori risorse per sostenere le spese finanziarie dettate dalle politiche climatiche. Le famiglie a basso reddito spendono infatti una quota relativamente elevata del loro reddito in attività ad alta intensità energetica, come il riscaldamento e/o il raffreddamento, motivo per il quale sarebbero maggiormente colpite da un aumento generale delle tariffe energetiche.

Rispondendo ai problemi legati alla crisi ecologica, la politica sociale potrebbe avanzare obiettivi legati al benessere e all'equità. Se da un lato alcuni analisti parlano della risposta politica ai cambiamenti climatici come di un programma di opportunità economiche, questa può anche essere considerata come un programma di opportunità sociali. In termini economici il riferimento è ai guadagni di efficienza, al miglioramento di prodotti, processi e servizi, e all'apertura di nuovi mercati, associati all'innovazione tecnologica e sociale necessaria per far fronte all'attuale crisi. In termini di politica sociale invece, il collegamento si riferisce alle opportunità di migliorare il benessere e la sua distribuzione. Ad esempio: migliorare le abitazioni per ridurre le emissioni di anidride carbonica fornisce un'occasione per migliorare le condizioni di vita delle persone socialmente svantaggiate; estendere i sistemi di trasporto pubblico va a beneficio delle persone povere e degli anziani; allo stesso modo il miglioramento della qualità dell'aria urbana favorisce anche i gruppi più vulnerabili della società. Per questi motivi le politiche ambientali andrebbero considerate non tanto come una distrazione rispetto

ai tradizionali rischi sociali, ma piuttosto come una realtà emergente che apre possibilità di innovazione e sviluppo in contesti meritevoli di cambiamento.

Il concetto di welfare sostenibile riconosce il carattere trascendente delle attività contemporanee e, di conseguenza, solleva questioni normative relative a come il benessere dovrebbe essere rappresentato nelle attuali società e integrato con la sostenibilità ambientale. Duit, Feindt e Meadowcroft in “Greening Leviathan: the rise of environment state?” (2016: 16) affermano di preferire l’espressione “stato ambientale”, piuttosto che quella di “stato verde” (Dryzek et al. 2003, Eckersley 2004, Christoff 2005), “stato ecologico” (Lundqvist 2001), “ecostato” (Meadowcroft 2005, Duit 2014), o ancora “stato eco-sociale” (Koch e Fritz 2014). Secondo i primi infatti, l’espressione “stato ambientale” risulta essere più in linea con il modo in cui l’intervento statale su questi temi è effettivamente inquadrato nella pratica politica in corso, e si adatta a un’agenda di ricerca orientata empiricamente. Lo stato ambientale viene qui definito come:

«Uno stato che possiede un insieme significativo di istituzioni e pratiche dedicate alla gestione dell’ambiente e delle interazioni società-ambiente. Tipicamente, questo include: ministeri e agenzie ambientali; leggi quadro sull’ambiente; legislazione sulla gestione dell’aria, dell’acqua e dei rifiuti e organismi e meccanismi di regolamentazione associati; bilanci dedicati e finanziamenti ambientali e disposizioni fiscali; e organismi di consulenza scientifica, consigli e organizzazioni di ricerca. Con lo stato ambientale, il ruolo dello stato nella gestione delle interazioni socio-ambientali diventa un focus continuo di discussione e contestazione politica. Così, uno stato ambientale ha strutture amministrative, normative, finanziarie e di conoscenza specializzate che delimitano una sfera distintiva dell’attività governativa [...] In breve, la gestione dei problemi ambientali diventa un elemento irriducibile di ciò che i governi fanno effettivamente, e l’ambiente diventa un tema inevitabile del discorso politico» (Duit et al., 2016: 16).

Brandstedt ed Emmelin (2016) sostengono che i principi distributivi alla base dei sistemi di welfare esistenti dovrebbero essere estesi anche alle persone colpite in altri paesi. Ciò include il riconoscimento di soglie e limiti critici e la necessità di rivedere, ed eventualmente contenere, bisogni, aspirazioni e desideri, al fine di non violare la “clausola di sostenibilità” (Langhelle, 1999). In breve, l’ambizione del benessere sostenibile consiste nell’identificazione dei mezzi e delle modalità per soddisfare i bisogni umani entro i limiti ambientali, ovunque sul pianeta e attraverso le generazioni. Il welfare sostenibile può anche costituire un quadro teorico e normativo per ridisegnare le politiche

esistenti in direzione eco-sociale; è orientato ad un reinserimento a medio termine delle norme di produzione e consumo occidentali nei limiti planetari, e suggerisce lo sviluppo di politiche ambientali nei paesi più ricchi (Fritz, 2019).

Le politiche climatiche ed ambientali si caratterizzano spesso per ripercussioni distributive che rischiano di renderle impopolari agli elettori (Koch, 2018). Questi effetti distributivi sono stati affrontati nelle teorie della giustizia climatica e nei modelli di ripartizione degli oneri tra Paesi ricchi e poveri (Roberts e Parks 2006; Koch 2012). Tuttavia, anche all'interno dei Paesi ricchi tali effetti mettono in discussione la fattibilità delle strategie di decarbonizzazione nelle società democratiche economicamente avanzate. Una crescente letteratura (cfr. Fitzpatrick 2011; Koch e Mont 2016) sostiene che politiche di welfare qualitativamente diverse da quelle emerse nel contesto del Secondo Dopoguerra, saranno necessarie per contrastare le conseguenze distributive di obiettivi climatici, ad esempio, stabiliti dall'Accordo di Parigi del 2015. Con questo accordo, i Paesi di tutto il mondo si sono impegnati a limitare il riscaldamento globale a 2°C, facendo il possibile per non superare 1,5° C, rispetto ai livelli preindustriali. Per raggiungere questo obiettivo, l'Unione Europea attraverso la Comunicazione della Commissione denominata "European Green Deal" del 2019 ha definito nuovi obiettivi energetici e climatici estremamente ambiziosi che richiederanno la riduzione dei gas climalteranti (Green House Gases, GHG) al 55% nel 2030 e alla neutralità climatica nel 2050. La Comunicazione è in via di traduzione legislativa nel pacchetto "Fit for 55" ed è stato anticipato dalla Energy Transition Strategy, contenente misure in linea con il PNRR italiano. Nel periodo 1990-2019, le emissioni totali di gas serra in Italia si sono ridotte del 19%, passando da 519 Mt CO₂eq a 418 Mt CO₂eq (PNRR, 2021). Di queste le emissioni del settore delle industrie energetiche rappresentano circa il 22%, quelle delle industrie manifatturiere il 12% con riferimento ai consumi energetici e l'8% con riferimento ai processi industriali, quelle dei trasporti il 25%, mentre quelle del civile (residenziale, servizi e consumi energetici agricoltura) rappresentano il 19% circa. Non vanno peraltro trascurate le emissioni prodotte dai rifiuti (4%) e quelle prodotte da coltivazioni ed allevamenti (7%), dal momento che queste ultime sono caratterizzati da riduzioni piuttosto contenute (PNRR, 2021).

Una rete di *governance* alternativa per l'Eco-Welfare dovrebbe ridistribuire non solo le emissioni di carbonio, ma anche il lavoro, il tempo, il reddito e la ricchezza (Büchs

e Koch 2017). Le politiche sociali sempre di più dovranno affrontare le disuguaglianze e i conflitti che probabilmente emergeranno a seguito della decarbonizzazione dei modelli di produzione e consumo (Pye et al., 2008) e sarà sempre più necessario formularle in modo tale da creare sinergie con gli obiettivi ambientali, ma anche da renderle accettabili per l'elettorato. Koch in "Sustainable welfare, degrowth and eco-social policies in Europe" (2016), sostiene che il carattere di crescita verde delle politiche dell'UE è particolarmente esemplificato dall'architettura di obiettivi, priorità, iniziative faro e target della Strategia Europa 2020, successivamente superata dal European Green Deal. La Strategia Europa 2020 definita nel 2010 come base programmatica per i dieci anni successivi, perseguiva una crescita "intelligente", "sostenibile" e "inclusiva" che deve anche essere "efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva" (Commissione Europea, 2010: 3). Mostrando una visione del futuro in qualche modo rosea, la Commissione prevedeva che l'UE: "prosperasse in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse limitate, prevenendo al contempo il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso insostenibile delle risorse" (Commissione Europea 2010: 12).

Da un lato, la Strategia Europa 2020 combinava esplicitamente obiettivi e iniziative per lo sviluppo economico, l'ambiente e il benessere sociale. Dall'altro lato, però, spesso non è stato chiaro come esattamente questi obiettivi, che si presume si rafforzassero a vicenda, dovessero essere combinati. Koch et al. (2016) notano che l'UE non discute esplicitamente le "potenziali tensioni tra i suoi ambiziosi obiettivi climatici e gli altri obiettivi politici, come la crescita economica, la prosperità materiale e il benessere sociale" (Koch et al. 2016: 710). Avendo invece incorporato obiettivi politici potenzialmente in conflitto nella sua Strategia 2020, secondo Koch e colleghi, si può solo ipotizzare cosa succederà se dovesse diventare evidente che uno di questi obiettivi non sarà raggiunto entro il periodo stabilito.

Nel dicembre 2019, la nuova Commissione guidata da Ursula von der Leyen adotta la Comunicazione sul Green Deal europeo definito come

«[...] una nuova strategia di crescita che mira a trasformare l'UE in un'economia equa e solidale, con una società moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, in cui non vi siano emissioni nette di gas a effetto serra (GHG) nel 2050 e in cui la crescita economica sia disaccoppiata dall'uso delle risorse» (Commissione europea, 2019).

Il Green Deal è dunque inteso come una strategia che ha l'obiettivo di promuovere l'idea di una crescita economica non considerata incompatibile con il raggiungimento di elevati livelli di protezione ambientale e di progresso sociale. A questo proposito, a prima vista il Green Deal europeo continua a seguire il percorso della strategia Europa 2020 (Sabato et al., 2020). Tuttavia, affrontare le sfide legate al clima e all'ambiente - descritte come "il compito fondamentale di questa generazione" (Commissione europea, 2019) viene esplicitamente presentato come la priorità principale del European Green Deal fin dall'inizio della Comunicazione della Commissione (Sabato et al., 2020). L'obiettivo della strategia è infatti duplice. In primo luogo, è quello di guidare la transizione verso un'economia (e una società) caratterizzata da zero emissioni nette di gas a effetto serra. In secondo luogo, è "proteggere, conservare e valorizzare il capitale naturale dell'UE e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi e dagli impatti legati all'ambiente" (Commissione europea 2019).

Il principale strumento politico attraverso il quale l'UE mira a raggiungere i suoi obiettivi climatici è il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU Emission Trading System o ETS), che copre il 45% del totale delle emissioni di gas serra causate dalla produzione di energia elettrica, dall'industria manifatturiera e dall'aviazione nell'UE e nei Paesi del SEE². Le quote di emissione sono in parte vendute e in parte assegnate gratuitamente in base alle emissioni precedenti ("*grand-fathering*") e, all'interno di questo sistema, le aziende devono richiedere le quote in base alle loro emissioni annuali. Le quote sono negoziabili ed i requisiti per la riduzione delle emissioni di carbonio possono essere compensati con progetti nei Paesi in via di sviluppo (Koch, 2016).

La chiave del successo di qualsiasi mercato delle emissioni di carbonio è la possibilità di creare scarsità di quote di emissione, consentendo il funzionamento della segnalazione dei prezzi. Questo è completamente fallito nei primi due periodi di scambio e si discute se si otterranno risultati migliori nel prossimo futuro. Mentre alcuni osservatori ritengono che i difetti di progettazione degli strumenti politici esistenti

² Lo Spazio Economico Europeo (SEE) è composto da Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Repubblica d'Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito (Parlamento Europeo, 2010).

possano essere “riparati” (Newell e Paterson 2010; Michaelowa 2011), un numero crescente di autori non ritiene probabile che gli attuali mercati del carbonio possano essere ri-regolamentati, e tanto meno estesi al resto del mondo, in modo tale da rendere realistico il picco delle emissioni globali di carbonio in un futuro relativamente prossimo (Spash 2010; Lohmann 2011). Questi ultimi autori considerano infatti politiche alternative a quelle già esistenti, come ad esempio la regolamentazione diretta e la tassazione delle emissioni di gas serra, considerate più adatte per il raggiungimento di obiettivi climatici ambiziosi. L’Agenzia Europea per l’Ambiente (AEA) inoltre prevede che, in base alle politiche attuali, l’attività di trasporto - il settore con la quota maggiore di emissioni - continuerà a crescere, con un aumento delle emissioni di gas serra (AEA, 2016). L’AEA conclude affermando che l’obiettivo di decarbonizzazione può essere raggiunto entro il 2050 “solo nel contesto di un’importante trasformazione dei sistemi socio-tecnici dell’UE, come i sistemi energetico, alimentare, della mobilità e urbano” (AEA, 2017: 13).

All’interno dell’Unione Europea, proprio in virtù dell’onere lasciato agli stati membri nel raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede comunitaria, il legame cruciale tra politiche sociali e climatiche viene affrontato e concettualizzato in modi diversi. In Germania, ad esempio, tutti i dipartimenti governativi tengono conto di questo legame, mentre in Italia ciò non avviene affatto (Koch, 2016). In Norvegia, sono solo i dipartimenti dell’ambiente a considerare il legame tra politiche sociali e climatiche, mentre i ministeri del Lavoro e degli Affari sociali non lo fanno (Koch, 2016). In generale, comunque, gli intervistati di diversi dipartimenti governativi in Italia, Germania, Norvegia e Regno Unito hanno opinioni piuttosto diverse, imprecise e in parte contraddittorie rispetto ai legami e alle potenziali sinergie tra clima e politica sociale (Koch et al, 2016). È evidente come la maggior parte dei paesi membri non siano ad oggi riusciti a sviluppare politiche pubbliche eco-sociali coordinate per lo sviluppo di un welfare sostenibile. In sintesi, mentre l’UE ha riconosciuto che il cambiamento climatico è una grave minaccia per il benessere umano e si è impegnata ad adottare misure ambiziose di riduzione dei gas serra, è in dubbio la strategia politica generale di crescita verde e decarbonizzazione attraverso la creazione di mercati del carbonio. Ciò è sostenuto da dati oggettivi secondo i quali le emissioni di carbonio coperte dal sistema ETS dell’UE sono aumentate nel 2017 rispetto al 2016, mentre per il periodo successivo al 2020 le

proiezioni degli stati membri indicano una riduzione delle emissioni più lenta e non più rapida (AEA 2017), rendendo le riduzioni a lungo termine molto lontane dalla realtà.

Allo stesso modo, tutti i tentativi attuati finora per la realizzazione di sinergie tra gli obiettivi di sostenibilità economica, sociale ed ecologica in alcuni Stati non danno motivo di rallegrarsi.

Nonostante la necessità di collegare il benessere sociale e le politiche climatiche, fino a poco tempo fa mancava la teorizzazione della loro intersezione, in quanto la maggior parte degli studiosi tendevano a condurre ricerche nelle due aree omettendo la fondamentale osservazione incrociata. Gran parte degli studiosi di politica sociale infatti non considera le sfide dirette e indirette legate al cambiamento climatico come rischi “sociali” (Koch et al, 2020: 42) continuando così ad ignorare il cambiamento climatico nei loro studi. Sebbene molte ricerche recenti suggeriscano che gli standard di produzione e consumo occidentali non possano essere generalizzati al resto del mondo a causa di limiti ecologici e planetari (Fritz e Koch 2016; O'Neill et al. 2018), né i responsabili politici né gli studiosi di welfare hanno prestato molta attenzione alla rilevanza e alle potenziali implicazioni delle questioni di sostenibilità ecologica e dei cambiamenti climatici, in particolare per quanto riguarda la politica sociale e la teoria del welfare. La comprensione del cambiamento climatico come una minaccia devastante e l'idea stessa di sostenibilità ambientale, in generale, costituiscono una sfida al “*business as usual*” (Koch et al, 2020: 42) della politica sociale e hanno implicazioni significative per la portata e l'orientamento della politica sociale, che dovrebbe prestare maggior attenzione alla distribuzione e alla giustizia tra le nazioni e le generazioni. All'interno del concetto di “benessere sostenibile”, la preoccupazione principale non è la fornitura e la distribuzione di ricchezze materiali alle persone povere di ricchezze materiali, ma piuttosto il soddisfacimento dei bisogni fondamentali di tutti gli esseri umani, ora e in futuro (Koch et al. 2017).

Nel suo recente lavoro, Gough (2017) affronta le questioni delle preoccupazioni intergenerazionali e dell'universalità nel contesto del cambiamento climatico, sottolineando la necessità di affrontare il cambiamento secondo il principio del *policy auditing*; in base al quale le soglie critiche per identificare una vita minimamente dignitosa sono costantemente (ri)definite alla luce del progresso delle conoscenze

accademiche e pratiche. Sebbene sia possibile, in linea di principio, soddisfare i bisogni umani di base su scala globale, il grado di soddisfacimento dei bisogni più elementari in un pianeta con risorse limitate rimane oggetto di indagine scientifica.

In definitiva i responsabili politici dell'UE dovranno necessariamente prendere decisioni difficili e limitare gli interessi materiali di "gruppi potenti" (Koch et al 2020: 47), se si vuole evitare che gli obiettivi climatici restino semplici accordi politici senza attuazione. Si stanno per ciò sviluppando approcci e proposte politiche - che dovrebbero essere sostenute attraverso i fondi di ricerca dell'UE - orientate al benessere sociale e al soddisfacimento dei bisogni umani di base entro i limiti dell'ambiente e a discapito della crescita economica. Da un lato, lo sviluppo di approcci alla decrescita e al benessere sostenibile, nonché di specifiche proposte di politica eco-sociale volte a facilitare la transizione verso un'economia stazionaria, è incoraggiante e suggerisce che il potenziale per una vita buona entro i limiti ambientali in Europa è lungi dall'essere esaurito. D'altro canto, però, la diversità di questo elenco di proposte indica che queste sono ancora studiate principalmente all'interno di settori separati e con un'ottica ancora troppo poco incrociata e integrata. Secondo Koch e colleghi (2017) è fondamentale promuovere un lavoro teorico e pratico proprio al fine di combinare, integrare e unificare queste proposte politiche ancora frammentate in una strategia coerente per la ristrutturazione economica, politica ed ecologica dei Paesi europei e per il loro reinserimento all'interno dei confini planetari.

1.2.1 Il paradigma della sostenibilità in Italia: Stato e politiche ambientali

Al termine del paragrafo 1.1.1 si è fatto brevemente riferimento al contesto italiano, sottolineando come, anche a livello nazionale, sia possibile rintracciare riferimenti al concetto di sostenibilità ambientale e di tutela dell'ambiente, sia nella Costituzione che in alcune leggi nazionali. Pizzimenti in "Do Paradigms Matter?" (2008) propone un importante passaggio dedicato all'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia. Per lo studio di tale processo all'interno del sistema politico-istituzionale italiano, lo studioso adotta una strategia di ricerca basata sulla ricostruzione delle azioni specificatamente orientate alla sostenibilità promosse da alcuni attori rilevanti in un lasso di tempo compreso tra il 1992 e il 2006. L'impianto analitico del suo studio tenta di combinare un approccio di tipo istituzionale con uno di tipo ideazionale (Sabatier

e Jenkins-Smith 1993; Goldstein e Kehoane 1993; Bleich 2002; Surel 2000; King 2005), allo scopo di identificare le condizioni alle quali un paradigma di policy è in grado di istituzionalizzarsi e di condurre alla produzione di specifiche risposte istituzionali.

A differenza delle esperienze di altre democrazie occidentali, i livelli di attenzione che le élite politiche ed economiche italiane hanno tributato al “lato oscuro” (Pizzimenti, 2008: 10) dello sviluppo sono stati generalmente molto bassi e scostanti nel tempo (Freddi, 2000). Negli anni in cui si accende il dibattito internazionale sulla necessità di ripensare in chiave sostenibile il modello di sviluppo tradizionale, l’Italia si dimostra culturalmente arretrata e assai poco interessata alla questione (ISSI, 2004). Ciò che emerge è l’assenza totale di un’elaborazione in chiave integrata del rapporto tra ambiente e sviluppo; non sorprende quindi il fatto che il paradigma dello sviluppo sostenibile sia stato inquadrato lungo la sola dimensione ambientale e collocato nel relativo settore di policy, da sempre considerato di secondaria importanza. Come spiega Pizzimenti la marginalità della questione ambientale in Italia può essere considerata da un lato in relazione al prevalere del mito della crescita economica a tutti i costi, frutto di un ritardato processo di industrializzazione e di sviluppo (Ginsborg 1996; Valli 1998; Volpi 2004); e dall’altro da una forte radicalizzazione dello scontro ideologico lungo la frattura capitale-lavoro (Freddi 2000). O ancora dalla debolezza del partito dei Verdi³ e del movimento ecologista nazionale (Diani 1988). Il processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile ha seguito pertanto un processo tormentato e incompleto. Tormentato perché ha assunto un andamento di tipo *stop and go*, “caratterizzato da lunghi momenti di stasi (1992-1996), inaspettate fughe in avanti (1997-2001) e repentine marce indietro (2002- 2006)” (Pizzimenti, 2008: 12). Incompleto perché se si può parlare di istituzionalizzazione lo si deve fare quasi esclusivamente in riferimento alla dimensione simbolico-espressiva del paradigma, considerando i fallimentari risultati sotto il profilo delle risposte istituzionali prodotte e implementate nel corso dei quindici anni considerati (1992-2006) (Pizzimenti, 2008).

³ Il Partito Verde è un partito politico di ecologisti attivi in tutta Europa, nell’Unione europea e al di fuori. Costituisce una delle quattro federazioni dei Global Greens (Federazione dei Verdi, 1994). A seguito del trionfo della coalizione di destra italiana nelle elezioni di marzo 1994 il Partito Verde italiano si indebolisce. La sua incapacità di mobilitare più di una piccola percentuale dell’elettorato, la sua incapacità di contrastare l’attrazione di una destra revivalista e “neomaterialista”, e le sue difficoltà a ritagliarsi una nicchia distinta di sinistra ridurranno infatti il partito all’insignificanza, almeno nell’arena politica nazionale (Rhodes, 2007).

Il governo dello sviluppo sostenibile è andato modellandosi sulle dimensioni lungo le quali è mutato l'ordinamento delle norme in materia di ambiente e sviluppo nel corso degli anni Novanta. In una prima fase (1992-1996), il paradigma risulta del tutto incongruente sia rispetto ai paradigmi politico-economici dominanti, sia rispetto agli assetti e allo stile reattivo propri dei settori dello sviluppo e ambientale. In entrambi i casi, infatti, si assiste ad un'assenza di programmazione strategica di lungo periodo e ad una marcata frammentazione amministrativa delle competenze (Valli, 1998). Si tratta di fattori che ostacolano il coordinamento intersettoriale, sfavorendo l'inclusione di considerazioni di matrice ambientale all'interno della progettazione delle politiche di sviluppo. Inoltre l'unica risposta istituzionale specificamente orientata alla sostenibilità prodotta, il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile del 1993, è unanimemente considerata un documento vuoto di contenuti, di tipo meramente espressivo, privo di copertura finanziaria e di alcuna possibilità concreta di conoscere implementazione (Capozza e Garrone 2004; ISSI 2004).

Nel corso della seconda fase del processo (1997-2001), una nuova struttura delle opportunità politico-istituzionali e una sostanziale continuità in termini di indirizzo politico e di azione amministrativa contribuiscono a creare condizioni più favorevoli per l'istituzionalizzazione del paradigma. Dal punto di vista della salienza, il discorso politico intorno allo sviluppo sostenibile diventa meno sporadico. Il paradigma, che per alcuni partiti di area governativa, come Verdi e Rifondazione Comunista, riveste un'importanza di tipo affettivo, nel complesso comincia ad assumere una salienza di tipo "strumentale" (Pizzimenti, 2008: 15) per la maggior parte degli attori rilevanti, intenzionati a promuovere all'esterno un'immagine nuova dell'azione italiana in campo ambientale. Questo mutamento d'interesse si riflette in una revisione degli assetti della regolazione dello sviluppo e ambientale. A partire dall'adozione di una Agenda per lo Sviluppo Sostenibile da parte del Parlamento nel luglio del '97, il primo tentativo di innalzare la coerenza interna degli interventi nei due settori è di natura organizzativa ed è rappresentato dall'istituzione di un'apposita Commissione per lo Sviluppo Sostenibile (CSS) nell'agosto del 1998. Contestualmente, l'attuazione delle leggi Bassanini⁴ di

⁴ Con il nome di Leggi Bassanini sono noti alcuni provvedimenti normativi italiani principalmente ispirati e redatti da Franco Bassanini in materia di pubblica amministrazione, con l'obiettivo di rendere i procedimenti amministrativi più snelli, efficienti e capaci di assicurare servizi di maggiore qualità (EticaPa, 2015)

riforma amministrativa porta per la prima volta il flusso della politica di sviluppo ad intrecciarsi con quello della politica ambientale, come conseguenza dell'avvio di una serie di riforme in entrambi i settori e di una più chiara distribuzione delle competenze istituzionali, sia a livello orizzontale sia a livello verticale. Da un'impostazione iniziale incentrata sul ruolo dello stato si passa a un progressivo decentramento delle competenze verso gli enti subnazionali e, in particolare, verso le regioni (Freddi 2000).

Sul finire della XIII legislatura, l'esecutivo guidato da Amato porta avanti una riorganizzazione complessiva del Ministero dell'Ambiente, la cui nuova struttura interna organizzata per dipartimenti e direzioni, prevede l'istituzione di un Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile, per le Politiche del Personale e gli Affari Generali e di una apposita Direzione Generale Sviluppo Sostenibile (Pizzimenti, 2008). Contestualmente, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 va a rafforzare l'autonomia legislativa e amministrativa degli enti sub nazionali, che diventano a tutti gli effetti i principali attori per la promozione e l'implementazione di politiche di sviluppo sostenibile (Diamantini 2004). Nello stesso periodo viene inoltre avviato e portato a termine il processo di redazione della nuova Strategia Nazionale di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile. Sotto il profilo organizzativo, la Strategia (che ricalca lo schema e le strategie dei Programmi di Azione Ambientale dell'UE) istituisce un tavolo tecnico presso il Comitato Interministeriale della Programmazione Economica e dello Sviluppo Sostenibile (CIPE), con funzioni di monitoraggio dell'applicazione degli strumenti e della realizzazione degli obiettivi che essa si prefigge (Pizzimenti, 2008). Inoltre, sempre presso il Comitato la strategia istituisce un forum rappresentativo delle istituzioni e della società civile, col compito di favorire la consultazione e la partecipazione del pubblico alla sua attuazione della Strategia.

Nessuno di questi organismi entrerà tuttavia in funzione in seguito all'avvicendamento al governo nazionale tra la maggioranza di centrosinistra e la coalizione guidata da Silvio Berlusconi, che deciderà di non dare seguito alle precedenti iniziative (Pizzimenti, 2008). Una volta venuta meno la continuità nella gestione amministrativa e mutati radicalmente gli indirizzi in materia di ambiente e sviluppo, il processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile subisce un arresto (La Camera, 2003). Questa terza fase registra cioè il mancato consolidamento del percorso avviato e la progressiva dismissione dello sviluppo sostenibile anche quale

riferimento di tipo espressivo. Il paradigma torna così ad assumere una salienza di tipo prettamente cerimoniale per poi perdere, nella seconda parte della legislatura, qualsiasi tipo di rilevanza, non entrando più nel novero dei temi del dibattito politico italiano e scomparendo dai principali strumenti di governo (Pizzimenti, 2008). In definitiva, alla luce di quanto appena detto, è possibile affermare che a livello nazionale, fatta parziale eccezione per alcune iniziative portate avanti nella seconda parte della XIII legislatura, appare del tutto inappropriato ipotizzare l'esistenza passata e presente di una vera e propria politica per lo sviluppo sostenibile.

In Italia l'assenza di politiche adeguate in grado di conciliare necessità ambientali e sociali, si traduce spesso anche nell'incapacità di raggiungere gran parte degli obiettivi fissati in sede europea. Alcune ricerche hanno ad esempio evidenziato le difficoltà del Paese nel mettere in campo interventi adeguati al raggiungimento degli SDGs, determinando un gap, in senso negativo per il nostro Paese, rispetto agli altri Stati dell'Unione Europea. Dello Strologo, D'Andrassi e colleghi (2021) hanno realizzato una ricerca volta ad analizzare la situazione italiana rispetto al raggiungimento degli SDGs. Per perseguire l'obiettivo della ricerca sono state utilizzate due tecniche di analisi. La prima finalizzata ad individuare, attraverso l'utilizzo di dati storici forniti da Eurostat e Istat, il valore che gli SDGs hanno assunto nel Paese. La seconda, una tecnica di indicizzazione dinamica, per identificare il trend degli SDGs (Dello Strologo et al, 2021). Le analisi condotte hanno messo in luce gravi implicazioni per l'Italia, e la conseguente necessità di apportare cambiamenti significativi per raggiungere gli standard dell'UE nel raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030. Secondo le proiezioni effettuate dai ricercatori infatti, in assenza di misure volte ad invertire la tendenza dei risultati ottenuti fino ad ora, quest'ultimi continueranno a presentare senza dubbio un andamento negativo. Il primo campanello di allarme messo in luce dagli studiosi riguarda il fatto che nonostante l'Italia sia una delle economie di punta dell'area euro, le politiche adottate fino ad oggi, come chiarito nel presente paragrafo, sono in molti casi di segno negativo in termini di sostenibilità (Dello Strologo et al, 2021). Il secondo tema che è emerso dall'analisi dei dati condotta si riferisce alle differenze che permangono nella distribuzione del benessere dei cittadini all'interno della Penisola italiana, che si ripercuotono sulle opportunità di sviluppo e sul perseguimento degli obiettivi di sostenibilità fissati dall'Agenda 2030. Le analisi condotte sulle aree dell'Italia hanno

permesso ai ricercatori di dimostrare che esistono ancora forti disuguaglianze in tutto il Paese. Questa situazione, se non modificata, potrebbe portare a un aumento di tali disuguaglianze e, di conseguenza, a un incremento dei conflitti sociali.

È importante inoltre notare che, sebbene gli SDGs abbiano una dimensione globale, la loro effettiva attuazione sui territori nazionali dipende dalle priorità di ciascun Paese e da come le questioni di sostenibilità vengono integrate con i problemi presenti a livello nazionale. In questa prospettiva, il monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia diventa di fondamentale importanza e dovrebbe essere data priorità al processo di armonizzazione tra gli indicatori dell'UE e quelli forniti dall'Istat, garantendo la trasparenza e l'accuratezza delle informazioni a livello territoriale. Ad oggi non esiste una corrispondenza univoca tra gli indicatori definiti a livello internazionale e nazionale per la valutazione delle performance ottenute dagli stati (Richiedei et al, 2021), ma è attraverso la corretta raccolta di tali dati che è possibile determinare quali aree necessitano di misure correttive tempestive ed efficaci. In definitiva, appare necessario mettere in atto strategie volte a rafforzare l'interesse sociale in tutti gli ambiti della sostenibilità, anche con attività che incentivino i cittadini, attraverso l'introduzione di sanzioni mirate a penalizzare l'irresponsabilità ambientale secondo il principio chi inquina paga (Dello Strologo et al., 2021).

1.2.2 L'Eco-Welfare europeo: cosa rende così difficile la sua affermazione?

Lo sviluppo dello stato sociale è stato fortemente connesso alla nascita degli stati nazionali e alla promozione della protezione sociale. L'implementazione delle politiche pubbliche ha seguito l'emergere dei bisogni umani dei lavoratori prima, e dei cittadini poi, e ha dato l'opportunità a gruppi di interesse e a partiti politici appena nati di esplicitare le proprie opinioni rispetto all'intervento statale. La necessità di riequilibrare i meccanismi del mercato e di garantire livelli adeguati di sostenibilità ecologica, conseguente all'aumento di interesse nei confronti dell'inquinamento ambientale e della biodiversità, ricorda la nascita degli stati sociali europei. Nel XIX secolo infatti, la protezione sociale da parte dello stato è emersa come un mezzo per prevenire l'aggravarsi di tensioni e disuguaglianze sociali causate dal capitalismo (Koch, 2016). Il processo di mercificazione del lavoro, di pari passo con l'ascesa del capitalismo industriale, ha comportato gravi conseguenze in campo sociale. Lo sviluppo dei regimi di welfare europei è stato a tutti gli effetti una reazione alle crescenti tensioni sociali e

alle loro conseguenze politiche e funzionali (Baldwin, 1990). I vari paesi europei hanno optato per strade diverse al fine di mitigare le fratture di classe e i conseguenti problemi dei sistemi capitalistici, sviluppando diversi modelli di de-commodificazione del lavoro, principalmente attraverso interventi basati sulla protezione sociale e sulla regolamentazione del mercato del lavoro. Il termine “de-commodificazione” o “de-mercificazione” viene coniato da Esping-Andersen (1990), e si riferisce alla capacità e/o possibilità degli individui di mantenersi e vivere senza dipendere dal mercato del lavoro; ciò è tanto più probabile in quei contesti in cui lo Stato svolge un ruolo attivo nel promuovere politiche ed interventi che coprano dai rischi sociali che emergono dalla mercificazione del lavoro causata dal capitalismo. Marshall (1950) evidenziava come la promozione e la protezione dei diritti sociali fossero fortemente connesse allo sviluppo degli stati nazionali e, in larga misura, delle democrazie contemporanee. L’aumento della protezione dei diritti sociali, assieme a quelli civili e politici, ha rappresentato l’elemento dominante nel triennio glorioso, ossia negli anni dal 1945 al 1975, ricordati per la grande prosperità e crescita economica che ha interessato diversi paesi europei e non solo. Il già citato Esping-Andersen, tra i principali studiosi dei regimi di welfare, a partire dall’analisi di Marshall sui diritti sociali, sostiene che se quest’ultimi sono concessi sulla base della cittadinanza sociale e che comportano inevitabilmente una de-commodificazione dello status degli individui nei confronti del mercato. Egli sostiene che diversi modelli di de-commodificazione, possono essere categorizzati sotto tre principali regimi di welfare che differiscono tra loro in base al livello di stratificazione all’interno della società e al rapporto tra stato, mercato e società civile, che va a costituire il “diamante del welfare” (Abrahamson, 1999). I tre regimi sono: quello liberale, tipico dei Paesi anglosassoni, e caratterizzato da un basso livello di de-commodificazione e di intervento pubblico; il regime conservatore-corporativo, prevalentemente presente in Austria, Francia, Germania e Italia, si caratterizza per un importante coinvolgimento dei sindacati e va prevalentemente a beneficio degli insider, ossia di coloro che godono di determinate posizioni nella società, e a discapito degli outsider, la cui assistenza è delegata principalmente alle famiglie e alla società civile; e infine il regime socialdemocratico, tipico dei Paesi nordici (Svezia, Danimarca, Finlandia e Norvegia), caratterizzati da alti livelli di de-commodificazione, e da un’estensione universale dei diritti e dei servizi che vengono appunto assicurati a tutti i gruppi sociali (Esping-Andersen, 1990).

Il capitalismo industriale non ha alimentato solo la mercificazione del lavoro, della quale si è parlato fino ad ora, ma anche dell’ambiente. Nella sua opera “La Grande Trasformazione”

(1962) Polanyi sostiene che la natura, così come il lavoro e il denaro, non è una merce “reale” ma “fittizia” (pp. 68-76), poiché non è prodotta allo scopo di essere venduta in un mercato. Secondo l’autore quindi il commercio di queste tre merci fittizie su mercati non regolamentati costituisce un problema fondamentale che “porterebbe alla demolizione della società” (p. 73). Di conseguenza, per il principio di autoprotezione, le società avrebbero sviluppato potenti istituzioni volte a regolare i mercati e quindi de-commodificare le merci fittizie. Nonostante Polanyi abbia basato le sue principali argomentazioni sull’osservazione della mercificazione e della de-mercificazione del lavoro, molti studiosi contemporanei hanno ripreso le sue constatazioni declinandole anche al ruolo della natura e alle questioni ecologiche; riferendosi ad esempio ai meccanismi di mercificazione delle risorse ambientali. Come ormai noto, a partire dalla fine del XIX secolo, i mercati del lavoro non regolamentati hanno portato al diffondersi del pauperismo e di forme di disuguaglianza estrema. Anche se con un certo ritardo, tutto ciò ha creato seri problemi ambientali che ora ricevono, come più volte detto nel corso del presente capitolo, un’enorme attenzione pubblica, e avanzano una richiesta di regolamentazione simile a quella dello scorso secolo.

La letteratura sui modelli di Welfare State alla quale si è fatto riferimento, e non solo, permette di delineare un quadro di analisi delle somiglianze e differenze negli stati sociali, specialmente in termini di risultati, meccanismi di *governance* e determinanti politici. Allo stesso modo le questioni di sostenibilità ormai prominenti, e il dibattito sugli stati ambientali, stanno evidenziando differenti tipologie di coinvolgimento dello stato nelle politiche ambientali. Le crisi sociali ed ambientali sono inseparabilmente intrecciate, poiché:

“la distruzione ecologica è probabilmente seguita da una deprivazione sociale, e la mancanza di sicurezza sociale può essere una barriera cruciale per un’azione ecologicamente sostenibile”
(Zimmerman et al, 2020).

Nonostante la rilevanza dei due temi e i relativi filoni della letteratura, fino ad ora sono stati pochi i contributi che hanno iniziato a collegare concretamente lo stato sociale ed ambientale (Gough, 2015). La questione è stata infatti prevalentemente studiata da una prospettiva accademica; empiricamente ci sono stati percorsi volti a conciliare benessere e ambiente, come ad esempio nel dibattito sul benessere sostenibile nel caso delle esperienze innovative legate al consumismo e all’attivismo politico o nella forma di “organizzazioni di movimenti comunitari sostenibili” (Graziano et al, 2014). Il riformismo radicale è uno degli elementi centrali del Green Welfare in quanto consiste in una prospettiva di riorganizzazione

sociale che comprende “il pragmatismo del breve termine e gli utopismi del lungo termine” (Fitzpatrick, 2001) affrontando i problemi sociali nel qui e ora, e offrendo contemporaneamente la possibilità di trasformazione istituzionale.

Zimmermann e Graziano (2020) evidenziano come le lotte per bilanciare i poteri di mercato e la sostenibilità ecologica evocano in qualche modo ricordi dei primi giorni del Welfare State europeo, quando la protezione sociale è emersa come mezzo per impedire al capitalismo industriale di creare tensioni sociali dirompenti dovute a eccessive disuguaglianze sociali. Se è vero che le crisi sociali e ambientali sono inseparabilmente intrecciate, è probabile che la distruzione ecologica sia seguita da deprivazione sociale e la mancanza di sicurezza sociale può essere una barriera cruciale per un’azione ecologicamente sostenibile.

Molti studiosi, tra i quali Gough, Fritz e Koch, sono concordi nell’affermare che gli stati sociali democratici siano in una posizione migliore per gestire l’intersezione tra il welfare e le politiche ambientali (Zimmermann et al., 2020). Considerando che questi regimi si caratterizzano in genere per un intervento pubblico molto esteso, è probabile che gli attori politici e i cittadini accettino livelli più elevati di tassazione e regolamentazione del mercato. In questi regimi, sia i valori ambientali che quelli economici possono rafforzarsi a vicenda, dato che entrambi necessitano di una regolamentazione statale e di un investimento collettivo. Gli stessi Koch e Fritz (2014) approfondiscono la relazione tra stato ecologico e sociale. Usando l’analisi delle corrispondenze, i due studiosi arrivano a confermare l’assenza di uno sviluppo automatico dello stato verde sopra le istituzioni avanzate di welfare esistenti. Nel complesso, lo sviluppo del welfare è in gran parte legato dallo sviluppo ecologico, infatti l’ipotesi di partenza utilizzata è quella secondo la quale i paesi socialdemocratici non hanno prestazioni migliori in termini di ecologia di quelli liberali. Nonostante ciò le prestazioni ecologiche misurate empiricamente non escludono il fatto che “l’esistenza della base istituzionale del welfare socialdemocratico sia effettivamente benefica per lo sviluppo dello stato verde” (Koch e Fritz, 2014:698).

Un altro interessante caso studio è quello svolto da Gerhards e Lengfeld, attraverso una ricerca volta ad analizzare e valutare il livello di sostegno pubblico rispetto alle priorità ambientali. Ciò che ne è emerso è che Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi, accumulati dalla presenza di un forte stato sociale e quindi di una forte protezione da parte delle istituzioni pubbliche, presentano il più alto indice di approvazione per la protezione ambientale (Gough,

2013). Quanto appena detto può essere spiegato andando ad analizzare i principi dei quali si fa portatrice la teoria della modernizzazione ecologica, sopra citata. Al contrario, secondo lo stesso studio, i paesi caratterizzati da regimi di welfare liberale, presentano un livello di sostegno al welfare per i gruppi con reddito medio relativamente debole, con un conseguente alto tasso di povertà e di disuguaglianza sociale. È quindi probabile che in questi regimi vi siano dei conflitti tra il benessere pubblico e le politiche ambientali, poiché le famiglie a basso reddito avranno meno possibilità di affrontare costi energetici più elevati o di investire in misure di risparmio energetico (Schaffrin, 2014).

La stessa idea viene confermata anche da Graziano e Zimmermann attraverso una ricerca pubblicata nel 2020 basata su un campione di ventisette paesi europei, escludendo Malta e Cipro, e con l'aggiunta della Norvegia, considerata un interessante caso studio tra i regimi social-democratici perché ricca di petrolio. L'intento dei due studiosi era in primo luogo, quello di discutere sulla mercificazione e de-mercificazione del lavoro e delle risorse ambientali a partire dai contributi prodotti in precedenza volti a collegare protezione sociale e ambientale. Per protezione sociale e ambientale, Zimmermann e Graziano intendono le politiche e i risultati nel contesto sociale e ambientale, e di conseguenza per stati del benessere ecologico si riferiscono alle interazioni presenti in questa protezione sociale e ambientale (Graziano e Zimmermann, 2020). In secondo luogo i due studiosi tentano di identificare mondi diversi di "eco-welfare state" che potrebbero poi essere ulteriormente indagati per capire come e perché sono emersi percorsi così diversi o simili. Al fine di valutare come le prestazioni sociali ed ecologiche interagiscono, è stata fatta un'analisi gerarchica basata su sei indicatori divisi in performance della dimensione ecologica (salute ambientale, vitalità dell'ecosistema, consumo materiale interno) e performance della dimensione sociale (indice di Gini, tasso di disoccupazione, disoccupazione di lunga durata). L'indicatore del consumo materiale interno (in inglese *Domestic Material Consumption*, abbreviato in DMC) misura la quantità totale di materiali usati direttamente da un'economia ed è definito come "la quantità annuale di materie prime estratte dal territorio nazionale, più tutte le importazioni fisiche meno tutte le esportazioni fisiche" (Eurostat). Questo significa che la misura è sensibile sia al consumo guidato dalla domanda interna che al consumo guidato dal mercato dell'esportazione, inoltre questo indice non riguarda solo la performance, ma anche gli aspetti strutturali, poiché si concentra sui materiali utilizzati da un'economia. Misurando l'estrazione di materie prime, ha anche un'importanza sostanziale per la dimensione del risultato ecologico e, abbinato agli altri indici

selezionati dagli autori consente una lettura delle performance ecologiche. Tra gli indicatori identificati per l'osservazione della dimensione sociale viene invece identificato l'indice di Gini, utilizzato in ambito sociale soprattutto per l'analisi delle disuguaglianze in quanto consente di misurare la distribuzione della ricchezza all'interno della popolazione e di valutarla come omogenea o disomogenea. A questo viene associato il tasso di occupazione e l'occupazione di lunga durata perché essendo tre indicatori non troppo correlati tra di loro forniscono un quadro sfaccettato della situazione sociale nei paesi oggetto di studio. Quest'ultimi sono poi stati divisi in sei gruppi in base alla funzione NbClust⁵ (Gruppo 1: Slovacchia, Slovenia, Croazia, Ungheria, Austria, Paesi Bassi, Belgio e Repubblica Ceca. Gruppo 2: Romania, Italia e Bulgaria. Gruppo 3: Svezia, Danimarca, Finlandia e Norvegia. Gruppo 4: Lussemburgo, Estonia Lituania, Lettonia, Portogallo e Irlanda. Gruppo 5: Regno Unito, Francia e Germania. Gruppo 6: Grecia e Spagna).

Figura 3: La divisione in gruppi degli stati in esame



Fonte: Zimmermann e Graziano, 2020

Anche da questa ricerca emerge che i Paesi Nordici, appartenenti al Gruppo 3, e alcuni paesi tra i quali Austria, Paesi Bassi e Belgio, ottengono risultati migliori sia nelle performance ecologiche che in quelle sociali; mentre il Gruppo 2 contenente l'Italia e due paesi dell'Est Europa evidenzia risultati inferiori in entrambe le serie di indicatori. Tra i paesi con le

⁵ La funzione NbClust (dall'inglese "cluster": "grappolo") rappresenta l'attività descrittiva nei processi di data mining nei Big data e trova applicazioni in vari settori, dalle scienze sociali al marketing, dalla medicina alla biologia, dalla fisica all'economia. L'obiettivo consiste nel classificare i dati in strutture in modo tale da semplificarne la comprensione. La cluster analysis è quindi un metodo statistico per processare i dati, raggruppando gli elementi di un insieme, a seconda delle loro caratteristiche, in classi non assegnate a priori. Serve a mostrare relazioni fra i dati che a prima vista non risultano evidenti, in modo da creare insiemi omogenei utili per ulteriori analisi (Castigli, 2022).

performance ecologiche più deboli troviamo Germania, Polonia, Regno Unito e Francia, mentre tra quelli con le performance sociali minori Grecia, Spagna e i paesi del Gruppo 4. Ciò che i ricercatori deducono dai dati raccolti è che: il Gruppo 2 e il 3, entrambi caratterizzati da basse prestazioni nel primo caso, e alte nel secondo in entrambe le dimensioni, e i Gruppi 6 e 5 (con alte performance sociali e basse performance ecologiche nel primo caso, e viceversa nel secondo) mostrano le maggiori differenze tra tutti i paesi presi in considerazione. La salute ambientale, l'indice di Gini e la disoccupazione a lungo termine differiscono significativamente tra Gruppo 2 e il Gruppo 3, mentre DMC, disoccupazione e disoccupazione a lungo termine differiscono significativamente tra il Gruppo 6 e il 5.

Nonostante la presenza di ricerche come quelle appena citate, ad oggi non sono ancora presenti studi convalidati in grado di dimostrare scientificamente un legame o una sinergia tra regime di welfare e prestazioni ambientali; probabilmente perché, tra le altre cose, le potenzialità istituzionali che gli stati socialdemocratici avrebbero nell'implementare politiche eco-sociali e di conseguenza nel costruire stati eco-sociali, non sono ancora state sviluppate al massimo nella pratica (Zimmermann e Graziano, 2020). Il numero esiguo di ricerche avanzate relativamente all'interazione tra aspetti sociali ed ambientali non consente quindi ancora l'acquisizione di molte conoscenze sui legami tra benessere e risultati ecologici, né tra politiche o fattori economici nelle due aree; da ciò emergono le principali difficoltà, riscontrate nelle arene politiche a tutti i livelli di governance, nell'affrontare all'unisono e repentinamente la crisi ecologica che stiamo vivendo. Ciò che resta un'incognita sono le condizioni e i meccanismi che devono verificarsi per ottenere adeguate prestazioni eco-sociali in termini di traiettorie che possono essere favorevoli alla creazione di stati sociali sostenibili. A questo scopo, la ricerca qualitativa è fondamentale per guardare al ruolo dello Stato come promotore di uno sviluppo sostenibile, o di un'economia sostenibile post-crescita (Koch, 2019).

1.3 Nascita e sviluppo dell'Eco-Social Work: il rapporto tra uomo e ambiente

Nel precedente paragrafo si è fatto riferimento alla necessità di promuovere la nascita e l'affermazione di modelli di Eco-Welfare in grado di integrare politiche sociali ed ambientali, al fine di incentivare il processo di transizione ecologica e produrre uno sviluppo sostenibile.

L'Eco-Welfare rappresenta quindi il livello macro della questione qui trattata; la cornice all'interno della quale promuovere dibattiti e confronti costruttivi volti a produrre un cambiamento reale e a contrastare la crisi ecologica. Al contempo però non è possibile pensare ad un'inversione di rotta che non coinvolga le professioni e gli specialisti che quotidianamente lavorano a stretto contatto con le comunità e di conseguenza con i problemi sociali da queste espressi. Perché vi sia un cambiamento reale e duraturo è quindi necessario che questo parta dal basso: dalle pratiche, dai metodi e dalle tecniche impiegate dai professionisti. Il servizio sociale ormai da tempo costruisce ed implementa, assieme al singolo e alla comunità, interventi in grado di identificare risorse e soluzioni a problemi sociali che assumono significato e valore solo se contestualizzati nell'ambiente di riferimento. Un cambiamento di paradigma e l'adozione di modelli come l'Eco-Social Work, sul quale si focalizza il presente paragrafo, rappresentano quindi la dimensione micro della questione, senza la quale la protezione dai rischi sociali ed ambientali che l'Eco-Welfare garantisce, o dovrebbe garantire, non sarebbe possibile.

Il lavoro eco-sociale si caratterizza per l'attenzione all'analisi di problemi sociali attraverso l'adozione di un paradigma ecologico piuttosto che antropocentrico. Questo paradigma riconosce l'interconnessione di tutta la vita all'interno dell'ecosistema e, quindi, promuove l'uso equo e sostenibile delle risorse per il mantenimento di queste relazioni e per il benessere di tutti. L'implementazione di interventi e strategie sociali basati su questa prospettiva richiede di esaminare criticamente e mettere in discussione le strutture sociali moderne, i valori, le credenze, le pratiche e gli stili di vita che producono ingiustizie sociali ed ecologiche a causa del consumo eccessivo, del materialismo, dell'antropocentrismo, dell'oppressione e dello sfruttamento delle risorse del pianeta (Boetto, 2017). In "Environmental of social work" (2012) Gray, Coates e Hetherington descrivono la natura del lavoro eco-sociale come un campo di lavoro:

«dove la tradizionale dicotomia uomo-natura viene rifiutata e viene dato un riconoscimento esplicito all'interrelazione e all'interdipendenza tra gli esseri umani e il mondo non umano. Un orientamento eco sociale [sostiene] che sia l'ecologico che il sociale sono indissolubilmente correlati e non possono essere considerati isolati l'uno dall'altro» (Gray et al., 2012: 12).

Come chiarito in precedenza, nelle società odierne è essenziale ritrovare l'armonizzazione nel legame tra uomo e ambiente. Riconoscere l'interdipendenza degli esseri viventi consente infatti di includere tutti i sistemi e le istituzioni nel loro mandato orientato ad uno sviluppo sostenibile e consapevole. Il lavoro sociale in generale si concretizza sia come

una pratica che come uno studio accademico che promuove il cambiamento e la crescita della società, la coesione sociale, l'empowerment e le libertà individuali (Assegaf, 2021). Trova fondamento nei concetti di giustizia sociale, diritti umani, responsabilità comunitaria e rispetto della diversità, coinvolge le persone e le strutture comunitarie per affrontare le sfide sociali e migliorare il benessere collettivo (Assegaf, 2021). Ciò permette di comprendere come proteggere il pianeta e garantire la giustizia ambientale sia fondamentale, considerando che la crisi causata dai cambiamenti climatici colpisce tutti e rappresenta un nuovo rischio sociale reale ed attuale.

Il Green Social Work viene quindi adottato dal servizio sociale a partire da queste consapevolezze, con la finalità di superare le disuguaglianze strutturali e intervenire nei contesti di degrado ambientale. Si caratterizza per un approccio olistico che sottolinea la natura relazionale di tutte le parti costitutive e ridefinisce il dovere di prendersi cura degli altri, inclusa la responsabilità di prendersi cura del Pianeta Terra. Il sistema di valori dell'Eco-Social Work favorisce l'uguaglianza, l'inclusione sociale, l'equa distribuzione delle risorse e il riconoscimento dei diritti umani, primo tra tutti quello di vivere in modo etico e sostenibile.

La nascita e l'evoluzione dell'Eco Social Work può essere analizzata e contestualizzata all'interno della professione, a partire da due modelli fondamentali nel servizio sociale: quello unitario e quello sistemico-relazionale. Il modello unitario inizia a diffondersi a partire dagli anni Settanta nelle scienze sociali, e più in generale in tutte le scienze umane, con lo scopo di garantire l'unitarietà dei metodi e delle tecniche impiegati dagli assistenti sociali, attraverso l'adozione di un approccio olistico in grado di determinare l'integrazione di interventi diretti alla persona e al suo ambiente in un processo costante di contestualizzazione della dimensione istituzionale e organizzativa e della dimensione territoriale. La diffusione del modello unitario ha permesso il superamento della concezione, dominante fino ai primi anni Settanta, secondo la quale individui e ambiente interagivano tra di loro senza però influenzarsi significativamente (Paparella, 2010). In quegli stessi anni gli assistenti sociali iniziarono a considerare la persona nella sua globalità, contestualizzandola nell'ambiente micro e macro di riferimento. Con l'adozione di questa prospettiva la realtà e i contesti di intervento vengono a configurarsi come un insieme di fattori ad elevata interdipendenza; si inizia così a parlare dell'importanza del territorio come ambito di mondi vitali, culture, area dei bisogni, ma anche di risorse (Paparella, 2010). Gli stessi fondamentali concetti sono rintracciabili anche nel modello sistemico-relazionale. Quest'ultimo nasce negli Stati Uniti nella seconda metà degli anni Sessanta,

nell'ambito della psicoanalisi e fa capo alla teoria generale dei sistemi di Von Bertalanffy (1968). Quest'ultima traccia un'analogia tra il modo in cui opera la società e il modo in cui operano i sistemi biologici. Per sistema si intende una realtà complessa "un insieme di elementi che interagiscono reciprocamente" (Campanini, 1989), dove la caratteristica fondamentale è l'interazione tra le parti e la reversibilità e reciprocità di quest'ultima, secondo un modello di circolarità in base al quale ogni elemento condiziona l'altro ed è da esso a sua volta condizionato. Il significato di ogni singolo elemento non va pertanto ricercato nell'elemento stesso, quanto nel sistema di relazioni in cui esso è inserito (Campanini, 1989). Questo rapporto reciproco determina l'assenza di staticità all'interno dei sistemi che risultano essere in costante evoluzione, o involuzione, dinamica (Dal Pra Ponticelli, 1985). Tale dinamica è particolarmente presente nei sistemi qualificati come aperti, adatti allo studio degli organismi viventi, nei quali sono più frequenti le relazioni con l'ambiente circostante. Se per sistema chiuso intendiamo infatti un sistema che non ha relazioni con l'ambiente, né in entrata, né in uscita, quando parliamo di sistema aperto ci riferiamo invece ad uno scambio continuo, con l'ambiente materiale, di energia e informazioni che si modificano in base a queste interazioni. Nel caso degli organismi viventi ad esempio, l'interscambio con l'ambiente è l'elemento necessario che determina la vitalità del sistema con la possibilità di riproduzione, di continuità e di mutamento dello stesso (Marsella, 2011). Ogni parte del sistema è in rapporto con le altre così che un qualsiasi cambiamento di una di queste determina un cambiamento in tutte le altre e nel sistema stesso. Ciò significa che il sistema si comporta come un tutto inscindibile e coerente ed i singoli fattori non possono variare senza poi condizionare il tutto. In definitiva il sistema non può essere semplificato a somma delle sue parti, ma definito come un'unità complessa che rappresenta a sua volta un sottosistema che interscambia informazioni con il sistema di cui fa parte.

Anna Maria Campanini, professoressa di sociologia e ricerca sociale presso l'Università Bicocca di Milano, nonché presidentessa dell'Associazione Internazionale delle Scuole di Servizio Sociale (IASSW) riprende le prospettive teoriche costruttiviste che assegnano all'individuo il ruolo di costruttore della realtà circostante a partire da processi cognitivi che presiedono le strutture mentali e che si originano, si mantengono o si modificano attraverso l'interscambio nel contesto, o sistema, di cui l'individuo è parte (Neve, 2000). Quando fu introdotto per la prima volta, l'approccio dei sistemi fu inteso non solo come un quadro concettuale ma anche come un simbolo di unificazione che avrebbe promosso il potere e l'influenza della professione del lavoro sociale (Payne, 1994). Facendo propria questa teoria il

servizio sociale e i professionisti del settore orientano il proprio interesse sul/sui destinatario/i dell'intervento promuovendo una raccolta di informazioni riguardanti elementi relativi al contesto ambientale e sociale della persona. Questo consente poi di costruire progetti di intervento iscritti all'interno di un contesto relazionale, in grado di cogliere la complessità e la molteplicità delle dimensioni di cui la persona è portatrice (Neve, 2000).

Il valore dell'approccio eco-sociale risiede nella sua capacità di funzionare come una cornice generale che incorpora vari punti di vista, diventando sempre di più una lente di lettura della realtà, fondamentale per i *social workers*. Questo vale anche per gli interventi e i progetti non strettamente riguardanti il degrado ambientale e la crisi ecologica, perché si fa sempre più strada la convinzione per la quale sia i problemi sociali che le loro soluzioni possano essere rintracciati e localizzati nel contesto di riferimento. Gli ambiti teorici, nazionali e storici in cui si è sviluppata la discussione ecologica del lavoro sociale variano ampiamente e affrontano il rapporto tra dimensione ambientale e sociale in modi diversi. Nonostante il Green Social Work possa essere considerato un approccio recente rispetto a quelli tradizionali del servizio sociale, come ad esempio il *case work* o il *community work*, già agli albori della professione è possibile rintracciare riflessioni sul rapporto tra lavoro sociale ed ambiente. In particolar modo sono andate sviluppandosi due principali linee di pensiero a partire da due delle più importanti pioniere del servizio sociale: Mary Richmond e Jane Addams. Entrambe sottolineavano l'importanza dell'ambiente sociale per il benessere umano, anche se con alcune differenze. Mary Richmond ha infatti introdotto il concetto di "*person-in-environment*" riferendosi all'idea per la quale gli esseri umani possono essere compresi come parte del proprio ambiente (Karvinen, 1993). Richmond enfatizzava principalmente l'importanza dell'interazione sociale e delle reti sociali nella condizione umana, che insieme formavano un tutt'uno; vedeva la competenza del *social work* come comprendente lo sviluppo cosciente e olistico della personalità di un individuo attraverso le relazioni sociali. Mentre Mary Richmond ha confinato il concetto di ambiente umano principalmente alle relazioni sociali, Jane Addams avanza un'idea di ambiente in senso più ampio, inteso come ambiente urbano. Oltre all'ambiente sociale, l'ambiente di vita contiene secondo Addams anche l'ambiente fisico e costruito, riguardante ad esempio condizioni abitative e inquinamento, e i servizi locali, intesi come sanità, igiene etc. Questa visione comporta il passaggio dall'idea di "*person-in-environment*", a quella di "*person-with-environment*", concetto secondo il quale l'uomo non si trova in una posizione dominante e di superiorità rispetto alla natura (Addams, 1902). In entrambi i casi

quindi i problemi sociali vengono considerati in una certa misura come problemi nella relazione tra l'essere umano e l'ambiente. Ma, se nel primo caso, Mary Richmond avanza diagnosi sociali a partire dall'analisi della situazione unica dell'individuo nel suo ambiente sociale, Jane Addams enfatizza gli effetti che le condizioni di vita e l'ambiente hanno sul benessere umano, e vede la riforma e l'ampliamento della prospettiva utilizzata fino a quel momento dal servizio sociale come la soluzione a molti problemi sociali.

Nel suo articolo "The Practical Realities of Ecosocial Work: A Review of the Literature" (2010), Molyneux avanza un'interessante argomentazione rispetto ai punti di forza e ai limiti della letteratura sul lavoro eco-sociale. Una revisione della letteratura ha indicato che recentemente sono stati fatti tentativi ammirevoli da parte del servizio sociale di ampliare il concetto di persona contestualizzandolo in quello di ambiente. Come più volte chiarito infatti le questioni ambientali sono sempre più riconosciute come una preoccupazione da parte dei professionisti. La letteratura esaminata tuttavia manca ancora significativamente di suggerimenti pragmatici su come applicare nella pratica il lavoro ambientale o eco-sociale e sono troppo pochi gli studi ad aver esplorato le sue realtà pratiche. Ulteriori ricerche sulle modalità del lavoro eco-sociale sono quindi secondo Molyneux indispensabili per aiutare a spingere la giustizia ambientale nel lavoro sociale tradizionale, ma anche per supportarne l'evoluzione in una pratica basata sull'evidenza. Nella sua opera "The Ecosystems Perspective. Implications for Practise" del 1995, Meyer sostiene che uno scopo fondamentale di tutta la pratica professionale, compreso il lavoro sociale, è quello di individualizzare le persone. Nel caso del lavoro sociale questo processo di individualizzazione si applica agli individui, alle famiglie, ai gruppi e comunità. Nessuna persona può essere compresa separatamente dal suo contesto sociale di appartenenza. Il modello di vita è un modello di pratica, e la prospettiva degli eco-sistemi fornisce un quadro concettuale per molteplici modelli pratici.

«Il modello di vita è un approccio alla pratica che non solo definisce i problemi in un modo particolare, ma attraversa anche i tradizionali confini metodologici e sviluppa, invece, un quadro temporale come struttura per i processi di ingaggio e contrattazione di un repertorio di regole e competenze pratiche. La prospettiva degli eco-sistemi al contrario, non si impegna in nessuna costruzione di metodo, essendo semplicemente uno strumento di percezione, valutazione e pianificazione degli interventi; permette l'uso di tutti i metodi di approccio alla pratica» (Meyer, 1983, pp. 28-29).

Entrambe le applicazioni sottolineano che il ruolo dell'assistente sociale è quello di trovare l'adattamento tra la persona e il suo ambiente caso per caso. Il concetto di lavoro sociale-ecologico secondo Wendt non crea nuovi compiti per la professione, contestualizza invece il ruolo del lavoro sociale in un'ampia teoria della società intesa come sistema, o anche come corpo sociale (Wendt, 1986). Non è un nuovo programma o una prospettiva innovativa per il lavoro sociale ma, piuttosto, una spiegazione o descrizione del *social work* in relazione ad un'idea funzionale della società. Ancora secondo Blanke e Sachte (1987) i movimenti che hanno promosso l'approccio ecologico hanno anche assegnato un ruolo simile al lavoro sociale; quest'ultimo può influenzare positivamente la vita quotidiana degli individui e delle comunità affrontando le questioni strutturali dell'ambiente di vita piuttosto che utilizzando metodi convenzionali:

«La costruzione e la costituzione del traffico dei quartieri e degli alloggi, (...) così come il luogo e lo spazio che sostengono i potenziali di auto-aiuto nelle aree di riproduzione determinano le condizioni di vita delle persone più significativamente di quanto possano fare le offerte di servizio sociale» (Blanke et al, 1987).

Di conseguenza, il *social work* dovrebbe essere coinvolto nella pianificazione e nelle politiche urbane. La crisi ambientale globale sfida le basi della conoscenza, le credenze e i valori che guidano lo sviluppo del settore dell'assistenza sociale, e solleva anche questioni profonde sulla politica, la pratica e gli approcci educativi della professione del lavoro sociale. Il ruolo degli assistenti sociali dovrebbe quindi essere quello di contribuire a far progredire lo sviluppo di ambienti più stimolanti, concentrandosi in particolar modo sull'ambiente fisico, troppo spesso trascurato (Campanini, 1989). La politica e il lavoro sociale non possono essere sostenibili se la società che li sostiene non lo è; il servizio sociale deve quindi assumere una posizione proattiva nei confronti della crisi ambientale e creare modelli di politica sociale che incoraggino il movimento verso uno sviluppo sostenibile. Questo implica un livello di organizzazione sociale e politica che va oltre l'adattamento previsto dalla teoria dei sistemi e dal modello ecologico della pratica (Hoff e McNutt, 1994). Le professioni sociali, in virtù delle proprie competenze rispetto alla condizione umana, possono essere pioniere nello sviluppo di una società sostenibile. Questo è reso possibile anche dalla metodologia del lavoro sociale che si caratterizza per un intervento multilivello, teoricamente in grado di colmare il divario tra l'ambiente naturale e quello sociale (Hoff e McNutt 1994).

Il ruolo del servizio sociale dovrebbe essere quindi quello di rimuovere i fattori di disturbo dalla relazione tra persona e ambiente attraverso l'utilizzo del paradigma dell'Eco-Social Work. Matthies e Närhi (2001) sostengono che il lavoro eco-sociale consiste, in generale nello sviluppare strategie di azione politica sociale locale in un modo ecologicamente e socialmente sostenibile. L'aspetto locale, da sempre centrale nel servizio sociale, viene quindi ancora di più enfatizzato in questa prospettiva, e considerato come un elemento in grado di produrre benessere sociale. Gli stessi autori inoltre evidenziano che, come detto in precedenza, lo scopo dell'Eco-Social Work non è tanto quello di presentarsi come una nuova metodologia o modello di lavoro, ma quello di unire tutti i livelli metodologici già presenti nel lavoro sociale. E a ciò aggiungono uno dei principali punti di forza di questa prospettiva: la possibilità di essere applicata a qualsiasi livello e a qualsiasi metodo di lavoro sociale (Matthies 1993).

A partire dalla fine del XIX secolo, lo sviluppo del *social work* è stato accompagnato da una varietà di approcci ecologici. Il modo in cui l'ambiente e l'ecologia nel lavoro sociale sono stati storicamente e socialmente compresi dipende dal contesto in cui i concetti sono stati usati e studiati. Per questo motivo è possibile affermare che lo sviluppo del lavoro eco-sociale è ancora in corso ed è strettamente legato al contesto in cui si sviluppa e che riflette, così come i discorsi scientifici in generale. Considerando le caratteristiche globali della "società del rischio" (Our Common Future, 1987) e dell'incertezza, emerge sempre di più l'impossibilità di separare la politica e l'ecologia sia a livello teorico che pratico. L'adozione del paradigma dell'Eco-Social Work da parte dei servizi sociali è quindi fondamentale per affrontare le disuguaglianze sociali, modificare i modelli socio-economici di sviluppo radicati nel neoliberismo e nel degrado ambientale che hanno un impatto negativo soprattutto sulle comunità svantaggiate. In definitiva, così come afferma Dominelli (2012) l'obiettivo del lavoro sociale verde è

«lavorare per la riforma delle forze sociopolitiche ed economiche che hanno un impatto deleterio sulla qualità della vita delle popolazioni povere ed emarginate, assicurare i cambiamenti politici e le trasformazioni sociali necessarie per migliorare il benessere delle persone e del pianeta oggi e in futuro e promuovere il dovere di prendersi cura degli altri e il diritto di essere curati da altri» (Dominelli, 2012: 25).

Non è possibile pensare di ridurre l'impronta delle persone sull'ambiente, assicurando allo stesso tempo che le risorse siano condivise equamente tra tutti gli abitanti della terra, la sua flora e fauna, senza l'utilizzo dell'Eco-Social Work. Questo perché questa prospettiva di lavoro

porta con sé una critica del consumismo, dell'iperurbanizzazione, del neoliberalismo e delle soluzioni guidate da esperti alle sfide sociali che l'umanità si trova attualmente ad affrontare, ed include l'impegno a promuovere l'empowerment delle persone, valorizzando le loro conoscenze e coproducendo soluzioni. Dato che, come più volte ripetuto in questo capitolo, le risorse naturali sono essenziali per la vita umana, diventeranno inevitabilmente sempre di più oggetto di campagne politiche. Il lavoro sociale è inevitabilmente coinvolto in questo processo in qualità di fattore di costruzione della società moderna, sia consapevolmente che inconsapevolmente. La crisi ecologica che stiamo vivendo e della quale siamo responsabili, non implica unicamente una lotta politica collettiva riguardante risorse naturali e sociali, ma è anche e soprattutto una questione di stili di vita individuali e soluzioni pratiche. Ciò significa che ad oggi il personale diventa politico; i problemi ecologici sorgono occasionalmente in contesti radicali, e non c'è modo di prevedere il loro emergere o determinare il loro significato (Haila, 2000). Perciò, è importante che le persone siano in grado di affrontare l'incertezza e agire autonomamente di fronte a situazioni inaspettate e problematiche. Secondo Haila, affinché le comunità siano preparate agli imminenti problemi ecologici è importante che adottino nuove forme di solidarietà reciproca e che si attivino a partire da una riflessione, che poi produca un cambiamento, sui propri stili di vita e sulle proprie modalità di consumo. Il *social work*, come istituzione, fa parte di questi processi di costruzione culturale, che promuovono la sopravvivenza umana o lo sfruttamento, e svolge quindi un ruolo di orientamento fondamentale.

1.4 In sintesi

Affermare la giustizia sociale oggi significa necessariamente affrontare anche questioni di giustizia ambientale e di cura del pianeta. Riconoscere le interdipendenze tra le persone e i loro ambienti fisici, sociali, politici, economici e culturali come parte di un tutto, è fondamentale, specialmente considerando l'impatto che la crisi ecologica sta producendo in tutti gli ambiti della nostra vita, e la riduzione, sempre più evidente, delle risorse a disposizione. Un cambiamento di paradigma e l'adozione di modelli come l'Eco-Social Work da parte dei professionisti, primi tra tutti gli assistenti sociali, rappresentano quindi una necessità che, se non adeguatamente gestita, determina l'impossibilità da parte dell'Eco-Welfare di garantire protezione dai rischi sociali ed ambientali. L'Eco-Welfare solleva questioni normative relative a come il benessere dovrebbe essere rappresentato nelle attuali società e integrato con la

sostenibilità ambientale. Questo passaggio comporta molteplici criticità specialmente perché le tre dimensioni della sostenibilità, economica, sociale e ambientale, per troppo tempo sono state affrontate come aspetti separati e indipendenti l'uno dall'altro. Ciò emerge chiaramente dall'analisi dei risultati ottenuti da politiche e interventi implementati sia a livello locale, che nazionale e internazionale; inadeguati nel garantire contemporaneamente benessere sociale, ambientale e crescita economica. In definitiva per affrontare l'incombente crisi climatica e salvaguardare l'ambiente e l'intera collettività è necessario da un lato, attivare processi di sensibilizzazione e informazione delle comunità, al fine di produrre riflessioni sulla necessità di orientare le proprie abitudini e i propri consumi verso uno stile di vita più sostenibile. Dall'altro elaborare ed implementare strategie di intervento che tengano conto di tutte le dimensioni della sostenibilità, che puntino ad uno sviluppo sostenibile e che evitino il diffondersi e l'aggravarsi di disuguaglianze strutturali, intragenerazionali e intergenerazionali.

CAPITOLO SECONDO

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Italiano e Transizione ecologica

2.1 Pandemia e crisi ecologica in Italia

La pandemia di Covid-19 ha colpito repentinamente tutto il globo producendo conseguenze nei vari ambiti della nostra vita. L'economia italiana ne ha risentito più di quella di altri Paesi europei. Nel 2020, infatti il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9% a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2% (PNRR, 2021). L'Italia è stata colpita per prima in Europa e più duramente dalla crisi sanitaria anche per quanto riguarda i decessi, quasi 120.000 morti nel 2020. Le prime chiusure locali sono state disposte a febbraio 2020, e a marzo l'Italia è stata il primo Paese dell'UE a dover imporre un lockdown generalizzato al fine di evitare, per quanto possibile, il dilagare dei contagi. La crisi è andata ad aggravare una situazione già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale; tra il 2005 e il 2019 il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta in Italia è salito dal 3,3% al 7,7% della popolazione, prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino ad arrivare al 9,4% (PNRR, 2021). Queste problematiche sono ancora più evidenti nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza e allineamento con le aree più ricche del Paese è ormai fermo da tempo (PNRR, 2021). Il nostro Paese è particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e all'aumento delle ondate di calore e delle siccità, infatti gran parte delle zone costiere, dei delta e delle pianure alluvionali rischiano di subire le conseguenze legate all'incremento del livello del mare e delle precipitazioni intense dovute alla crisi climatica. Secondo le stime dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra), nel 2017 il 12,6% della popolazione viveva in aree classificate ad elevata pericolosità di frana o soggette ad alluvioni, con un complessivo peggioramento rispetto al 2015 (ISPRA, 2018). Dopo una forte discesa tra il 2008 e il 2014, le emissioni pro capite di gas clima-alteranti nel nostro Paese, espresse in tonnellate di CO₂ equivalente, sono rimaste sostanzialmente inalterate fino al 2019 (PNRR, 2021).

Dietro la difficoltà dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri paesi europei più avanzati e di correggere i suoi squilibri sociali ed ambientali, c'è l'andamento della produttività, molto più lento nella nostra penisola che nel resto d'Europa. Secondo i dati ISTAT

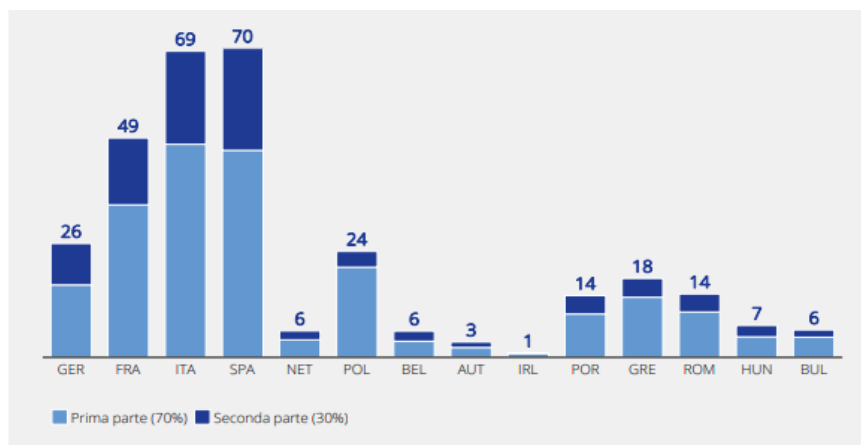
(2019) dal 1999 al 2019, il PIL per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2%, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2% e del 21,3%. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 6,2% tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo. Tra le cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale (PNRR, 2021). Questo ritardo è dovuto sia alla mancanza di infrastrutture adeguate, sia alla struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese, che sono state spesso lente nell'adottare nuove tecnologie e muoversi verso produzioni a più alto valore aggiunto (PNRR, 2021). Questi problemi rischiano di condannare l'Italia a un futuro di bassa crescita dal quale sarà sempre più difficile uscire.

2.1.1 Next Generation EU

La pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già da tempo evidente e condivisa la necessità di modificare l'attuale modello economico al fine di promuovere una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. A tal proposito già nel dicembre 2019, la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, aveva presentato la Comunicazione "European Green Deal" con il fine di rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. La pandemia e la conseguente crisi economica, hanno spinto l'UE a formulare una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di Stabilità (1997) e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturale, in particolare con il lancio a luglio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU). Il NGEU segna un cambiamento epocale per l'UE. La quantità di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni (NGEU, 2020). L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti che costituiscono il NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (in inglese Recovery and Resilience Facility, abbreviato RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il REACT-EU è stato concepito in un'ottica di breve termine (2021-2022), al fine di supportare gli Stati nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. Il RRF ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2027. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestati a tassi agevolati, ai quali va

poi sommata la prima tranches dei trasferimenti del REACT-EU, 37,5 miliardi su un totale di 47,5 miliardi.

Figura 1: Allocazione sovvenzioni del dispositivo per la Ripresa e Resilienza – RRF (miliardi di euro)



Fonte: PNRR, 2021

Il solo RRF, che rappresenta quindi la parte più rilevante del programma in termini economici, garantisce all'Italia risorse per 191,5 miliardi di euro, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. Queste emissioni si uniscono a quelle già in corso da settembre 2020 per finanziare il programma di “Sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza” (SURE). Il NGEU è quindi a tutti gli effetti un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori, e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Per l'Italia rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme. Tra le principali necessità che oggi presenta il nostro Paese, come esplicitato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), c'è sicuramente quella di modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzare il sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. I finanziamenti garantiti dal NGEU possono essere quindi l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.

Il programma inoltre canalizza notevoli risorse verso Paesi che, come l'Italia, pur essendo caratterizzati da livelli di reddito pro capite in linea con la media UE, hanno

recentemente sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione (PNRR, 2021). Il meccanismo di suddivisione delle risorse tra gli stati membri riflette infatti non solo variabili strutturali come il tasso di popolazione, ma anche variabili contingenti come la perdita di prodotto interno lordo legato alla pandemia. In definitiva il fine ultimo del NGEU è quello di promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere.

Il Regolamento che istituisce il RRF enuncia sei grandi aree di intervento, ossia i pilastri sui quali i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza degli stati membri devono focalizzarsi:

- 1) transizione verde;
- 2) trasformazione digitale;
- 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- 4) coesione sociale e territoriale;
- 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
- 6) politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il pilastro della transizione verde discende direttamente dal European Green Deal e dal doppio obiettivo dell'UE di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. Il regolamento del NGEU prevede infatti che un minimo del 37% della spesa per investimenti e riforme programmata nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) debba sostenere gli obiettivi climatici (NGEU, 2020). Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente (PNRR, 2021). Agli Stati membri viene infatti chiesto di esplicitare come i loro PNRR contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione, e di specificare l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite e l'interconnessione elettrica. È inoltre previsto che il Piano debba contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dall'Unione Europea anche attraverso l'uso delle tecnologie

digitali più avanzate, la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani. Questi ultimi comprendono le foreste, le zone umide, le torbiere e le aree costiere, e la piantumazione di alberi e il rinverdimento delle aree urbane.

Il NGEU prevede che i Piani Nazionali debbano contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; accesso all'assistenza sanitaria; protezione e inclusione sociale (Bonetti, 2021). I Piani devono promuovere un cambiamento nelle politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali, strettamente legate tra loro (PNRR, 2021). In particolar modo è previsto che gli Stati membri debbano dedicare allo sviluppo ecologico e digitale almeno il 20% della spesa complessiva per investimenti e riforme. L'obiettivo è migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) e dagli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione "Progettare il futuro digitale dell'Europa" (2020). Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali; questo vale in particolar modo per i gruppi sociali vulnerabili (Meta, 2022).

Venendo alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, i Piani devono rispondere alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica attraverso strategie economiche che portino ad una ripresa rapida, solida e inclusiva e che migliorino la crescita potenziale (Governo italiano, 2021). Devono pertanto contribuire a migliorare la produttività, la competitività e la stabilità macroeconomica, in linea con le priorità delineate nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 (NGEU, 2020).

Il quarto pilastro riguardante la coesione sociale e territoriale prevede che i Piani rafforzino la coesione e riducano le disparità locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali. Devono essere affrontate sfide generali come quelle legate alle disuguaglianze di genere e di reddito e alle tendenze demografiche. Per rispondere a questa sfida, il PNRR italiano, riserva il 40% circa delle risorse territorializzabili al Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale. Il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese, infatti, come esplicitato, il Governo italiano intende aggiornare

le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile, ambiente e clima, idrogeno, settore automobilistico e filiera della salute. I presupposti consistono nel combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, “per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all’interno di un’Europa più forte e solidale” (PNRR, 2021: 12). Agli Stati membri è quindi richiesto di descrivere le tendenze e i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza della pandemia da COVID- 19, e spiegare come i rispettivi Piani allevino la crisi e promuovano la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali in linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Per quanto riguarda salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, viene chiesto agli Stati membri di rafforzare la propria capacità di risposta a shock economici, sociali e ambientali e a cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo. Venendo infine alle politiche per le nuove generazioni, l’infanzia e i giovani, i Piani nazionali, come previsto dal regolamento NGEU, devono migliorare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché le competenze di tutta la popolazione, comprese quelle digitali. Le nuove generazioni di europei non devono subire danni permanenti dalla crisi COVID-19. In linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, gli Stati membri devono quindi puntare a colmare i divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro e l’integrazione dei disoccupati.

2.2 PNRR italiano: articolazione ed obiettivi

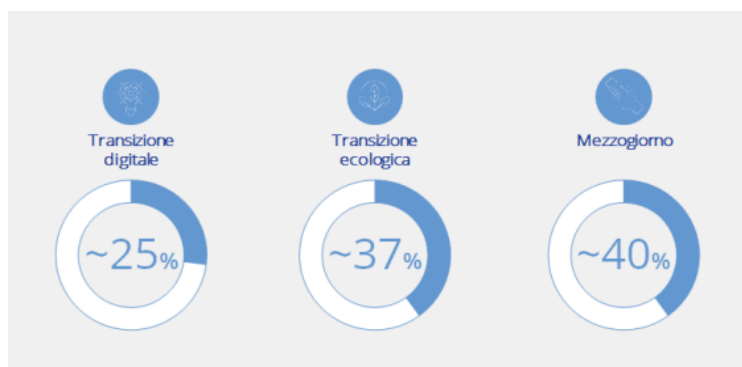
Lo sforzo di rilancio delineato nel PNRR italiano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, ed inclusione sociale.

Il primo asse, ossia la digitalizzazione e l’innovazione di processi, prodotti e servizi rappresenta un fattore determinante della trasformazione del Paese e deve caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. L’Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell’adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea, favorire l’emergere di strategie di diversificazione della produzione, e migliorare l’adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

Il secondo asse è focalizzato sulla transizione ecologica, la quale, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future. La transizione ecologica può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile.

Il terzo asse strategico infine riguarda l'inclusione sociale. Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde attualmente accentuate dalla pandemia. Le tre priorità principali sono la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. L'empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutti e tre gli assi strategici del PNRR.

Figura 2: Allocazione delle risorse RRF ad assi strategici (percentuale su totale RRF)



Fonte: PNRR, 2021

Il PNRR italiano prevede tre tipologie di azioni: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali. Le riforme orizzontali, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a

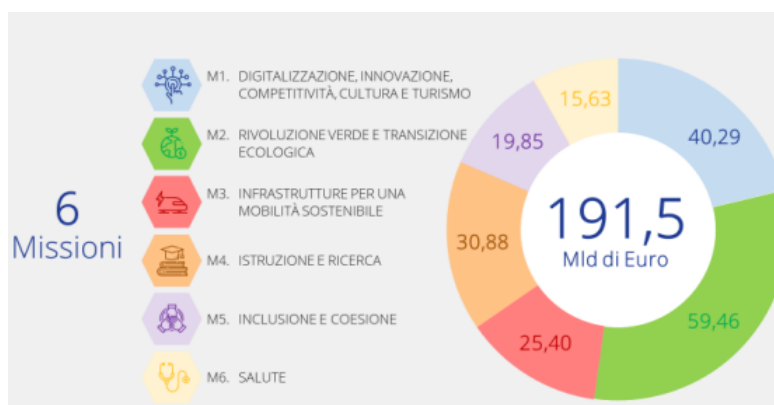
migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario. Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

Sono invece contenute all'interno delle singole Missioni le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno).

Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR anche altre misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad affiancarne l'attuazione. Si tratta delle riforme di accompagnamento, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori, ossia degli ammortizzatori sociali.

Il PNRR Italiano si articola in sei Missioni, ognuna delle quali è poi suddivisa in Componenti, Investimenti e Riforme:

Figura 3: Allocazione delle risorse RRF a Missioni.



Fonte: PNRR, 2021

Per realizzare quanto previsto all'interno delle singole Missioni, il PNRR introduce sistemi avanzati e integrati di monitoraggio e analisi per migliorare la capacità di prevenzione di fenomeni e impatti. Incrementa gli investimenti volti a rendere più robuste le infrastrutture critiche, le reti energetiche e tutte le altre infrastrutture esposte a rischi climatici e idrogeologici (Redazione Edotto, 2021). Il Piano rende inoltre il sistema italiano più sostenibile nel lungo termine, tramite la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori. Quest'obiettivo implica la necessità di accelerare l'efficientamento energetico, incrementare la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili sia con soluzioni decentralizzate che centralizzate, sviluppare una mobilità più sostenibile, avviare la graduale decarbonizzazione dell'industria, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno, in linea con il Green Deal (Tumietto, 2021). Infine, si punta al raggiungimento di una piena sostenibilità ambientale, che riguarda anche il miglioramento della gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, l'adozione di soluzioni di smart agriculture e bio-economia, la difesa della biodiversità e il rafforzamento della gestione delle risorse naturali, a partire da quelle idriche (PNRR, 2021). Le sei Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Le Riforme e le Missioni sono valutate sulla base dell'impatto che avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nelle opportunità fornite a tutti, senza alcuna discriminazione.

Come accennato in precedenza, un compito essenziale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è accompagnare una nuova stagione di convergenza tra le regioni del Sud e del Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese. Dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato (PNRR, 2021). Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di PIL pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato. L'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area come il turismo e i servizi, incidendo pesantemente sull'occupazione femminile e giovanile (Santilli, 2022). Occorre dunque superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, in corrispondenza alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea. Al Sud vive un terzo degli italiani, ma vi si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo (PNRR, 2021). Ad oggi, è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'area euro. Il suo rilancio non è solo un d'interesse italiano, ma una vera e propria questione europea. Il Mezzogiorno è caratterizzato non solo da un più basso livello di PIL pro capite rispetto al

Centro-Nord, ma anche da una più bassa produttività, qualità e quantità del capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione (PNRR, 2021). Tra il 2008 e il 2018, la spesa pubblica per investimenti nel Mezzogiorno si è più che dimezzata ed è passata da 21 a poco più di 10 miliardi di euro (ISTAT, 2019). Dalla persistenza dei divari territoriali derivano scarse opportunità lavorative e la crescita dell'emigrazione, in particolare giovanile e qualificata, verso le aree più ricche del Paese e verso l'estero (Spirito, 2022). Questo genera un ulteriore impoverimento del capitale umano residente al Sud e riduce le possibilità di uno sviluppo autonomo dell'area. Il PNRR italiano costituisce un'occasione per il rilancio del Mezzogiorno e per la ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del Paese. Il Piano, in complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e al programma REACT-EU, mette a disposizione del Sud una capacità di spesa e di investimento straordinaria per puntare, in coerenza con le linee guida di Next Generation EU, al riequilibrio territoriale e al rilancio del suo sviluppo. Il Governo ha deciso di investire non meno del 40% delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna), a fronte del 34% previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale. Gli interventi sulla transizione ecologica contenuti nella Missione 2, dei quali si parlerà nel prossimo paragrafo, contribuiscono al superamento dei divari territoriali. In particolare, le raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia invitano a investire al Sud sulle infrastrutture per la gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche. Gli investimenti e le riforme del Piano portano ad una gestione più efficiente, per migliorare la capacità industriale dei soggetti coinvolti, e riducono l'elevato livello di dispersione delle risorse idriche (nella distribuzione per usi civili, la dispersione media è del 41% a livello nazionale, del 51% al Sud) (PNRR, 2021). Le riforme di sistema che accompagnano l'attuazione del Piano, improntate innanzitutto alla semplificazione ed in secondo luogo al rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni del Mezzogiorno, consentiranno, secondo le previsioni, un maggiore assorbimento delle risorse con particolare riferimento agli incentivi in materia di efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.

2.2.1 Missione 2: Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica

La Missione 2 si sviluppa a partire dal presupposto secondo il quale, pur essendo l'ulteriore aumento del riscaldamento climatico ormai inevitabile, è assolutamente necessario

intervenire il prima possibile per mitigare questi fenomeni ed impedire il loro peggioramento su scala. Serve una radicale transizione ecologica verso la completa neutralità climatica e lo sviluppo ambientale sostenibile per mitigare le minacce a sistemi naturali e umani: senza un abbattimento sostanziale delle emissioni clima-alteranti, il riscaldamento globale raggiungerà e supererà i 3-4 °C prima della fine del secolo, causando irreversibili e catastrofici cambiamenti del nostro ecosistema e rilevanti impatti socioeconomici (Lega Ambiente, 2021). Gli obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050, come gli SDGs e l'Accordo di Parigi del 2015 e l'European Green Deal del 2019 sono molto ambiziosi; puntano ad una progressiva e completa decarbonizzazione del sistema ("Net-Zero") e a rafforzare l'adozione di soluzioni di economia circolare, per proteggere la natura e le biodiversità e garantire un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente (PNRR, 2021). Questa transizione rappresenta un'opportunità unica per l'Italia, ed il percorso da intraprendere dovrà essere specifico per il nostro Paese, il quale da un lato presenta un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità di valore inestimabile, che rappresentano l'elemento distintivo dell'identità, cultura, storia, e dello sviluppo economico presente e futuro. Dall'altro, come accennato in precedenza, l'Italia risulta essere maggiormente esposta ai rischi climatici rispetto ad altri Paesi europei data la propria configurazione geografica, le specifiche del territorio e gli abusi ecologici che si sono verificati nel tempo. Paradossalmente la nostra Penisola può trarre maggior vantaggio e più rapidamente rispetto ad altri Paesi dalla transizione, data la relativa scarsità di risorse tradizionali, tra le quali petrolio e gas naturale, e l'abbondanza di alcune risorse rinnovabili, ad esempio il Sud può vantare sino al 30-40% in più di irraggiamento rispetto alla media europea, rendendo così i costi della generazione solare potenzialmente più bassi (ISTAT, 2021). Tuttavia, la transizione è al momento focalizzata su alcuni settori specifici, come ad esempio quello elettrico che rappresenta solo il 22% delle emissioni di CO₂, ma potenzialmente una quota superiore di decarbonizzazione, grazie ad elettrificazione diretta e indiretta dei consumi (PNRR, 2021). La transizione sta avvenendo troppo lentamente, principalmente a causa delle enormi difficoltà burocratiche ed autorizzative che riguardano in generale le infrastrutture in Italia, e che hanno frenato il pieno sviluppo di impianti rinnovabili o di trattamento dei rifiuti (Associazione Nazionale Giovani Innovatori, 2021).

Analizzando nel dettaglio la Missione 2, intitolata "Rivoluzione Verde e Transizione ecologica" (59,47 miliardi di euro), è possibile identificare quattro fondamentali Componenti che verranno approfondite di seguito:

Figura 4: Componenti e risorse (miliardi di euro) della Missione 2



Fonte: PNRR, 2021

2.2.1.1 Componente 1: Economia circolare e Agricoltura sostenibile

La prima Componente della Missione 2, “Economia circolare ed Agricoltura Sostenibile”, si prefigge di perseguire un duplice percorso verso una piena sostenibilità ambientale. Da un lato, migliorare la gestione dei rifiuti e dell’economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud (oggi circa 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti urbani vengono trattate fuori dalle regioni di origine) e realizzando progetti flagship altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche (PNRR, 2021). Dall’altro, sviluppare una filiera agricola ed alimentare smart e sostenibile tramite l’utilizzo di green supply chain, ossia una modalità di gestione aziendale volta a ridurre l’impatto ambientale dei cicli di produzione di un prodotto o di un servizio (Spoltore, 2020). Il fine ultimo è quindi quello di perseguire un percorso di piena sostenibilità ambientale con l’obiettivo di rendere l’economia sia più competitiva che più inclusiva, garantendo un elevato standard di vita alle persone e riducendo gli impatti ambientali. Nel settembre 2020 l’Italia ha recepito le direttive europee del “Pacchetto Economia Circolare” con gli obiettivi di riciclo dei rifiuti urbani: almeno il 55% entro il 2025, il 60% entro il 2030, il 65% entro il 2035 e una limitazione del loro smaltimento in discarica non superiore al 10% dal 2035.

Tabella 1: Lista di obiettivi, investimenti e riforme della Componente 1 Missione 2

Obiettivi	Investimenti	Riforme
1) Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare.	1.1) Realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e ammodernamento di quelli esistenti. 1.2) Progetti faro di economia circolare.	1.1) Strategia nazionale per l'economia circolare. 1.2) Programma nazionale per la gestione dei rifiuti. 1.3) Supporto tecnico alle autorità locali.
2) Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile.	2.1) Sviluppo logistica per settore agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo. 2.2) Parco Agrisolare. 2.3) Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare.	
3) Sviluppare progetti integrati.	3.1) Isole verdi. 3.2) Green communities. 3.3) Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali.	

Il primo investimento che il Governo italiano ha deciso di finanziare per la realizzazione di questa Missione consiste nella realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e ammodernamento degli impianti già esistenti. I sistemi di gestione dei rifiuti urbani risultano ancora oggi molto fragili e caratterizzati da procedure di infrazione in molte regioni italiane, in particolare nel Centro-Sud Italia. Inoltre, il sistema risulta carente di un'adeguata rete di impianti di raccolta e trattamento. Gli interventi proposti mirano a colmare i divari di gestione dei rifiuti relativi alla capacità impiantistica e agli standard qualitativi esistenti tra le diverse regioni e aree del territorio nazionale, con l'obiettivo di recuperare i ritardi per raggiungere gli attuali e nuovi obiettivi previsti dalla normativa europea e nazionale. Per questo motivo circa il 60% dei progetti si focalizzerà sui comuni del Centro-Sud Italia.

Il secondo investimento relativo invece all'economia circolare prevede un piano d'azione UE volto ad introdurre misure mirate in alcuni settori a forte valore aggiunto, con target di riciclo specifici: tra i quali i rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)

carta e cartone, plastica e tessile. In Italia più del 50% dei rifiuti da plastica viene raccolto come “Rifiuti da Plastiche Miste” e quindi non riciclato ma utilizzato per il recupero energetico o inviato in discarica (PNRR, 2021). In questo contesto, la misura intende potenziare la rete di raccolta differenziata e degli impianti di trattamento/riciclo contribuendo al raggiungimento dei seguenti target: 55% di riciclo di RAEE; 85% di riciclo nell’industria della carta e del cartone; 65% di riciclo dei rifiuti plastici (attraverso riciclaggio meccanico, chimico, “Plastic Hubs”); 100% recupero nel settore tessile tramite “Textile Hubs”. A sostegno della misura e per il raggiungimento degli obiettivi verrà sviluppato, secondo quanto previsto dal PNRR, un sistema di monitoraggio su tutto il territorio nazionale che consentirà di affrontare eventuali scarichi illegali attraverso l’impiego di satelliti, droni e tecnologie di Intelligenza Artificiale. All’interno della prima Componente della Missione 2 è inoltre prevista una strategia nazionale per l’economia circolare sviluppata coerentemente con il piano d’azione per l’economia circolare e il quadro normativo dell’UE, a partire dalla revisione e aggiornamento di quella già esistente pubblicata nel 2017 (PNRR, 2021).

Per quanto riguarda invece lo sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile, secondo obiettivo di questa Componente, l’investimento 2.1 consiste nella promozione della logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo. L’Italia presenta in questo campo un forte divario infrastrutturale; è diciottesima al mondo nella classifica del World Economic Forum 2019 sulla competitività delle infrastrutture (PNRR, 2021). Il progetto proposto intende quindi colmare questa lacuna intervenendo nei settori appena citati, caratterizzati da forti specificità lungo tutta la filiera.

L’investimento 2.2 riguarda invece il Parco Agrisolare. L’Italia è tra i paesi con il più alto consumo diretto di energia nella produzione alimentare dell’Unione Europea, terza dopo Francia e Germania. I costi energetici totali rappresentano oltre il 20% dei costi variabili per le aziende agricole, con percentuali più elevate per alcuni sotto-settori produttivi. L’intervento proposto mira a raggiungere gli obiettivi di ammodernamento e utilizzo di tetti di edifici ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale per la produzione di energia rinnovabile, aumentando così la sostenibilità, la resilienza, la transizione verde e l’efficienza energetica del settore e contribuire al benessere degli animali.

Infine l'ultima strategia prevista per la promozione e realizzazione dell'agricoltura sostenibile intitolata "dal produttore al consumatore" (*Farm to Fork Strategy*) sostiene espressamente che:

«gli agricoltori devono trasformare più rapidamente i loro metodi di produzione e utilizzare al meglio nuove tecnologie, in particolare attraverso la digitalizzazione, per ottenere migliori risultati ambientali, aumentare la resilienza climatica e ridurre e ottimizzare l'uso dei fattori produttivi» (PNRR, 2021: 122).

Il progetto mira a sostenere attraverso contributi in conto capitale l'ammodernamento dei macchinari agricoli che permettano l'introduzione di tecniche di agricoltura di precisione, come ad esempio la riduzione di utilizzo pesticidi del 25-40% a seconda dei casi, l'ammodernamento del parco automezzi al fine di ridurre le emissioni. Inoltre, in un'ottica di economia circolare, l'investimento include l'ammodernamento della lavorazione, stoccaggio e confezionamento di prodotti alimentari, con l'obiettivo di migliorare la sostenibilità del processo produttivo, ridurre ed eliminare la generazione di rifiuti, favorire il riutilizzo a fini energetici. Il Piano d'azione europeo sull'economia circolare e "Dal produttore al consumatore" rappresentano il fulcro del Green Deal europeo e puntano ad un nuovo e migliore equilibrio fra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse (PNRR, 2021).

All'interno del terzo obiettivo, "sviluppare progetti integrati", un investimento specifico viene stanziato per le isole verdi. Per garantire una transizione equa e inclusiva a tutto il territorio italiano su temi di bioeconomia e circolarità, verranno avviate azioni integrate per rendere le piccole isole completamente autonome e "green", consentendo di minimizzare l'uso di risorse locali, di limitare la produzione di rifiuti e di migliorare l'impatto emissivo nei settori della mobilità e dell'energia. Gli interventi, specifici per ciascuna isola, interesseranno la rete elettrica e le relative infrastrutture per garantire la continuità e la sicurezza delle forniture e facilitare l'integrazione di fonti rinnovabili, ma procederanno secondo una logica integrata di gestione efficiente delle risorse. Di fondamentale importanza è anche l'investimento sulle Green communities contenuto nella stessa Componente. Il Progetto intende promuovere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Ciò verrà realizzato favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate, che prendono appunto il nome di *Green communities*,

attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale.

2.2.1.2 Componente 2: Energia rinnovabile, Idrogeno, Rete e Mobilità sostenibile

Tabella 2: Lista di obiettivi, investimenti e riforme della Componente 2 Missione 2

Obiettivi	Investimenti	Riforme
1) Incrementare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili.	<p>1.1) Sviluppo agro-voltaico.</p> <p>1.2) Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo.</p> <p>1.3) Promozione impianti innovativi.</p> <p>1.4) Sviluppo biometano.</p>	<p>1.1) Semplificazione delle procedure di autorizzazione per impianti rinnovabili on-shore e off-shore.</p> <p>1.2) Nuova normativa per la produzione e il consumo di gas rinnovabile.</p>
2) Potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete.	<p>2.1) Rafforzamento smart grid.</p> <p>2.2) Interventi su resilienza climatica delle reti.</p>	
3) Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno.	<p>3.1) Produzione in aree industriali dismesse.</p> <p>3.2) Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate.</p> <p>3.3) Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale.</p> <p>3.4) Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario.</p> <p>3.5) Ricerca e sviluppo sull'idrogeno.</p>	<p>3.1) Semplificazione normativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno.</p> <p>3.2) Misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno.</p>

4) Sviluppare un trasporto locale più sostenibile.	4.1) Rafforzamento mobilità ciclistica. 4.2) Sviluppo trasporto rapido di massa. 4.3) Sviluppo di infrastrutture di ricarica elettrica. 4.4) Rinnovo flotte bus e treni verdi.	4.1) Procedure più rapide per la valutazione di progetti nei settori di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore dei trasporti rapidi di massa.
5) Sviluppare una leadership internazionale industriale di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione.	5.1) Rinnovabili e batterie. 5.2) Idrogeno. 5.3) Bus elettrici. 5.4) Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica.	

La prima linea di investimenti previsti nella seconda Componente ha, come accennato in precedenza, l’obiettivo di “incrementare la quota di energie rinnovabili”. L’investimento per lo sviluppo agrovoltaiico si propone di rendere più competitivo il settore agricolo, riducendo i costi di approvvigionamento energetico e migliorando al contempo le prestazioni climatiche-ambientali. La misura di investimento nello specifico prevede: l’implementazione di sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l’utilizzo dei terreni dedicati all’agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte; il monitoraggio delle realizzazioni e della loro efficacia, con la raccolta dei dati sia sugli impianti fotovoltaici sia su produzione e attività agricola sottostante, al fine di valutare il microclima, il risparmio idrico, il recupero della fertilità del suolo, la resilienza ai cambiamenti climatici e la produttività agricola per i diversi tipi di colture. Il secondo investimento “promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l’auto-consumo”, si concentra sul sostegno alle comunità energetiche e alle strutture collettive di autoproduzione. L’investimento, individua Pubbliche Amministrazioni, famiglie e microimprese in Comuni con meno di 5.000 abitanti, sostenendo così l’economia dei piccoli Comuni, spesso a rischio di spopolamento, e

rafforzando la coesione sociale. In particolare, questo intervento mira a garantire le risorse necessarie per installare circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione elettrica in configurazione, distribuita da parte di comunità delle energie rinnovabili e auto-consumatori di energie rinnovabili che agiscono congiuntamente.

Il terzo investimento riguarda invece la promozione di impianti innovativi (incluso *off-shore*) dato che il raggiungimento degli obiettivi in materia di energia rinnovabile al 2030 e al 2050 implica un grande investimento nella ricerca di soluzioni innovative di produzione di energia, in termini sia di tecnologie sia di assetti e configurazioni impiantistiche. È per questo cruciale incoraggiare gli investitori nazionali ed esteri a sviluppare progetti in Italia, rafforzando le partnership oggi esistenti e promuovendone di nuove, alla ricerca di soluzioni sempre più smart ed efficienti (PNRR, 2021).

Infine il quarto investimento riguarda il biometano, ottenuto massimizzando il recupero energetico dei residui organici, il quale è strategico per il potenziamento di un'economia circolare basata sul riutilizzo ed elemento rilevante per il raggiungimento dei target di decarbonizzazione europei. Per rendere efficace l'implementazione di questi interventi nei tempi previsti, e più in generale per abilitare lo sviluppo di impianti rinnovabili in linea con i target nazionali, il PNRR prevede due riforme fondamentali: la prima riguarda “la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili *on-shore* e *off-shore*, introduzione di un nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e proroga dei tempi e dell'ammissibilità degli attuali regimi di sostegno” (PNRR 2021: 130), volta ad omogeneizzare le procedure autorizzative su tutto il territorio nazionale, semplificare le procedure per la realizzazione di impianti di generazione di energia rinnovabile *off-shore*, condividere a livello regionale un piano di identificazione e sviluppo di aree adatte a fonti rinnovabili, incentivare lo sviluppo di meccanismi di accumulo di energia e così via. Mentre la seconda riforma “nuova normativa per la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile” (PNRR, 2021: 131) intende promuovere la produzione e l'utilizzo del biometano anche in altri settori, e nello specifico amplia la possibilità di riconversione degli impianti esistenti nel settore agricolo.

La realizzazione del secondo obiettivo “potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete” della Componente 2 di Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, prevede due principali investimenti. Il primo consiste nel rafforzamento della “*smart grid*”, un insieme di reti elettriche

e di tecnologie che, grazie allo scambio reciproco d'informazioni, permettono di gestire e monitorare la distribuzione di energia elettrica da tutte le fonti di produzione e soddisfare le diverse richieste di elettricità degli utenti collegati, produttori e consumatori in maniera più efficiente, razionale e sicura (Balocchi, 2019). L'intervento è quindi finalizzato ad aumentare il grado di affidabilità, sicurezza e flessibilità del sistema energetico nazionale, aumentando la quantità di energia prodotta da fonti rinnovabili immessa nella rete di distribuzione e promuovendo una maggiore elettrificazione dei consumi (PNRR, 2021). Il secondo investimento riguarda invece gli "interventi su resilienza climatica delle reti". L'iniziativa si pone l'obiettivo di aumentare la resilienza del sistema elettrico, con riduzione sia di probabilità che di durata ed entità di interruzioni di corrente in caso di stress derivante da fenomeni climatici estremi. Il miglioramento della qualità del servizio, con maggiore qualità dell'approvvigionamento energetico, minori interruzioni di rete e una durata inferiore delle interruzioni, produce un impatto anche a livello socioeconomico, con minori costi di ripristino della rete e costi evitati su attività economiche e vita sociale legati ad interruzioni di corrente prolungate.

Il terzo obiettivo "promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno" prevede cinque principali investimenti e due riforme. Il primo investimento riguarda la produzione in aree industriali dismesse si pone l'obiettivo di promuovere la produzione locale e l'uso di idrogeno nell'industria e nel trasporto locale, con la creazione delle cosiddette "*hydrogen valleys*": aree industriali con un'economia in parte basata sull'idrogeno (PNRR, 2021). Il progetto ha quindi l'ambizione di dare a questi luoghi una seconda vita, utilizzando le infrastrutture già esistenti, se compatibili, per garantire una serie di servizi energetici. Il secondo investimento riguarda invece l'utilizzo dell'idrogeno in settori *hard-to-abate* caratterizzati da un'alta intensità energetica e privi di opzioni di elettrificazione scalabili, quindi difficili da decarbonizzare. Due esempi di questi sono i settori dei prodotti chimici e della raffinazione del petrolio, in cui l'idrogeno è già utilizzato nella produzione di prodotti chimici di base, come ammoniaca e metanolo, e in una serie di processi di raffinazione. L'investimento 3.3 consiste nella sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale. Il trasporto tramite autocarri a lungo raggio è uno dei segmenti più inquinanti nel settore dei trasporti, responsabile per circa il 5-10% delle emissioni di CO₂ complessive. L'intervento ha lo scopo di promuovere la creazione di stazioni di rifornimento a base di idrogeno e implementare i progetti di sperimentazione delle linee a idrogeno. Il quarto investimento si

occupa invece di sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario dato che in Italia circa un decimo delle reti ferroviarie è servito dai treni diesel, e in alcune regioni italiane i treni diesel hanno un'età media elevata e dovrebbero essere sostituiti nei prossimi anni. L'intervento prevede la conversione verso l'idrogeno delle linee ferroviarie non elettrificate in regioni caratterizzate da elevato traffico in termini di passeggeri con un forte utilizzo di treni a diesel come ad esempio: Lombardia, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Calabria, Umbria e Basilicata. Il progetto include inoltre la produzione di idrogeno verde in prossimità delle stazioni di rifornimento. Infine l'investimento 3.5 riguarda la ricerca e sviluppo sull'idrogeno al fine di migliorare la conoscenza delle tecnologie legate all'idrogeno in tutte le fasi: produzione, stoccaggio e distribuzione. L'obiettivo ultimo di questo investimento è quello di sviluppare un vero e proprio network sull'idrogeno per testare diverse tecnologie e strategie operative, nonché fornire servizi di ricerca e sviluppo, e ingegneria per gli attori industriali che necessitano di una convalida su larga scala dei loro prodotti.

Per quanto concerne infine le due riforme previste troviamo la “semplificazione amministrativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno” (riforma 3.1) e “misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno” (riforma 3.2). Le due riforme prevedono misure di stimolo alla produzione e al consumo dell'idrogeno volte a facilitarne l'integrazione del sistema energetico, tra le quali incentivi fiscali per sostenere la produzione di idrogeno verde e misure per la diffusione del consumo di idrogeno verde nel settore dei trasporti.

Il quarto obiettivo di questa componente richiede di “sviluppare un trasporto locale più sostenibile” e si articola in quattro investimenti e una riforma. Il primo investimento riguarda il rafforzamento della mobilità ciclistica attraverso la diffusione di un mezzo di trasporto non inquinante. La misura ha anche l'obiettivo di migliorare la coesione sociale a livello nazionale, con il 50% delle risorse destinate alla Regioni del Sud. Il secondo investimento riguarda lo sviluppo del trasporto rapido di massa per ovviare all'utilizzo di auto private considerato il mezzo di trasporto più utilizzato in Italia nel 2019 (ISTAT, 2020). La misura si pone quindi l'obiettivo di ridurre le problematiche legate al trasporto su auto tramite sviluppo di sistemi di trasporto rapido di massa che spostino la domanda di mobilità dalle auto private. L'investimento 4.3 riguarda invece lo sviluppo di infrastrutture di ricarica elettrica. Per raggiungere gli obiettivi europei in materia di decarbonizzazione è previsto un parco circolante di circa 6 milioni di veicoli elettrici al 2030 per i quali si stima siano necessari 31.500 punti di ricarica rapida

pubblici. La misura si pone di conseguenza l'obiettivo di costruire le infrastrutture abilitanti al fine di promuovere lo sviluppo di mobilità sostenibile e accelerare la transizione del modello tradizionale di stazioni di rifornimento basate su carburante verso punti di rifornimento per veicoli elettrici. Infine il quarto investimento riguarda il rinnovo di flotte bus e treni verdi come ad esempio, il rinnovo flotta autobus con mezzi a basso impatto ambientale ed il rinnovo flotta treni per trasporto regionale e intercity con mezzi a propulsione alternativa.

La riforma prevista per il raggiungimento di questo quarto obiettivo prende il nome di “procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa”. Si pone l'obiettivo di accelerare le tempistiche di realizzazione di interventi e di semplificare le procedure di valutazione di progetti nel trasporto pubblico locale e trasporto rapido di massa, razionalizzando le responsabilità ed eliminando le duplicazioni di competenze nell'ambito della valutazione dei progetti all'interno della stessa Amministrazione.

Infine l'ultimo obiettivo della Componente 2 “sviluppare una leadership interazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione” si articola in quattro investimenti. Il primo di questi riguarda “rinnovabili e batterie”. Nello specifico, i settori in cui sono attesi i maggiori investimenti da parte sia pubblica che privata sono quelli del solare e dell'eolico *on-shore*, ma in rapida crescita sarà anche il ruolo degli accumuli elettrochimici. Questo è particolarmente rilevante per l'Italia, che grazie al proprio ruolo di primo piano nel bacino Mediterraneo, in un contesto più favorevole rispetto alla media europea, potrebbe diventare il centro nevralgico di un nuovo mercato. L'intervento è quindi finalizzato a potenziare le filiere in Italia nei settori fotovoltaico, eolico, batterie per il settore dei trasporti e per il settore elettrico. Il secondo investimento riguarda nuovamente l'idrogeno e prevede l'installazione in Italia di circa 5 GW di capacità di elettrolisi entro il 2030. Il terzo riguarda i bus elettrici, con il graduale rimpiazzo di autobus e mezzi di trasporto pubblici con nuovi veicoli meno inquinanti, in particolare veicoli elettrici. Questo intervento è finalizzato alla diffusione e promozione di trasformazione tecnologica della filiera legata alla produzione autobus in Italia, con principali obiettivi l'espansione della capacità produttiva ed il miglioramento dell'impatto ambientale. Ed infine l'investimento 5.4 prevede supporto a *start-up* e *venture capital* attivi nella transizione ecologica. L'innovazione è infatti un elemento indispensabile per abilitare e accelerare la transizione ecologica (PNRR, 2021). L'Italia offre un terreno particolarmente fertile per lo sviluppo di *start-up green*, ma sconta al contempo un evidente fallimento di

mercato in termini di trasferimento della ricerca scientifica in brevetti e business innovativi, cosa che pone limiti importanti alla capacità del Paese di sviluppare a scala soluzioni innovative per la transizione ecologica. L'obiettivo dell'intervento è quindi di incoraggiare e stimolare la crescita di un ecosistema di innovazione, con focus particolare sui settori della transizione verde (es. rinnovabili, mobilità sostenibile, efficienza energetica, economia circolare, trattamento rifiuti, batterie, etc.), tramite investimenti di venture capital, ossia non quotati su un mercato, diretti e indiretti.

2.2.1.3 Componente 3: Efficienza energetica e Riqualficazione degli edifici

La terza Componente della seconda Missione, "Efficienza energetica e riqualficazione degli edifici" si pone come obiettivi principali: l'aumento dell'efficientamento energetico del parco immobiliare pubblico e privato; e lo stimolo agli investimenti locali, la creazione di posti di lavoro, la promozione della resilienza sociale e l'integrazione delle energie rinnovabili.

Tabella 3: Lista di obiettivi, investimenti e riforme della Componente 3 Missione 2

Obiettivi	Investimenti	Riforme
1) Efficientamento energetico edifici pubblici.	1.1) Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualficazione energetica. 1.2) Efficientamento degli edifici giudiziari.	1.1) Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico.
2) Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica.	2.1) Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici.	
3) Sistemi di teleriscaldamento.	3.1) Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento.	

Attraverso la Componente numero tre si intende quindi rafforzare l'efficientamento energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come il nostro, che soffre di un parco

edifici con oltre il 60% dello stock superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici come scuole o cittadelle giudiziarie, sia negli edifici privati, come già avviato dall'attuale misura "Superbonus" (2020), ossia:

«l'agevolazione fiscale disciplinata dall'articolo 119 del decreto legge n. 34/2020 (decreto Rilancio), che consiste in una detrazione del 110% delle spese sostenute a partire dal 1 luglio 2020 per la realizzazione di specifici interventi finalizzati all'efficienza energetica e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici. Tra gli interventi agevolati rientra anche l'installazione di impianti fotovoltaici e delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici» (Agenzia delle Entrate, 2020).

La realizzazione del primo obiettivo si articola in due investimenti ed una riforma. Il primo investimento è un piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica. I dati forniti dall'Anagrafe Nazionale dell'Edilizia Scolastica presentano casi in cui gli interventi di adeguamento sismico o di miglioramento associati ad una consistente ristrutturazione finalizzata alla riduzione dei consumi energetici non sono tecnicamente ed economicamente convenienti. Questa linea di investimento si concentra sulla progressiva sostituzione di parte del patrimonio edilizio scolastico obsoleto con l'obiettivo di creare strutture moderne e sostenibili. Il secondo investimento si riferisce all'efficientamento degli edifici giudiziari, data la complessità del sistema giudiziario italiano, contribuire alla riqualificazione delle strutture per garantire efficienza, resilienza ed erogazione tecnologica dei servizi risulta fondamentale per assicurare il raggiungimento degli obiettivi del Paese. L'intervento si focalizza sulla manutenzione di beni esistenti, consentendo la tutela, la valorizzazione e il recupero del patrimonio storico che spesso caratterizza gli uffici dell'amministrazione della giustizia italiani.

La riforma "semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico", punta a promuovere la rapida conversione energetica del parco immobiliare, favorendo le riqualificazioni profonde e la trasformazione in "edifici ad energia quasi zero" (nZEB), coerentemente con la strategia per la riqualificazione energetica del parco immobiliare nazionale. Per raggiungere tale scopo si ritiene importante affiancare a misure di carattere economico, quali gli incentivi concessi dal Superbonus o il finanziamento di programmi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, anche misure volte a superare le barriere non economiche che riducono le scelte di investimento in interventi di riqualificazione energetica degli edifici o che rallentano l'esecuzione dei lavori.

Per il raggiungimento del secondo obiettivo l'investimento progettato dal Governo è quello dell'Ecobonus e del Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e per la sicurezza degli edifici. Il sostegno sarà fornito in forma di detrazione fiscale pari al 110% delle spese sostenute, usufruibili in un periodo di 5 anni e disponibili per chi intende effettuare ristrutturazioni energetiche e antisismiche degli edifici residenziali. L'investimento consentirà inoltre di stimolare le economie locali attraverso la creazione di posti di lavoro nella filiera dell'edilizia e della produzione di beni e servizi per le abitazioni con potenziale impatto sulle categorie deboli colpite dalla pandemia.

L'ultimo obiettivo è, relativo ai sistemi di teleriscaldamento che svolgerà un ruolo importante nell'integrare l'efficienza con l'uso delle fonti rinnovabili, nonché la delocalizzazione e la riduzione delle emissioni inquinanti soprattutto nelle grandi aree urbane dove il problema è ancora più acuto. Le risorse del PNRR saranno quindi impiegate per finanziare progetti relativi alla costruzione di nuove reti o all'estensione di reti di teleriscaldamento esistenti, in termini di clienti riforniti, ivi compresi gli impianti per la loro alimentazione.

2.2.1.4 Componente 4: Tutela del territorio e della Risorsa idrica

La quarta Componente pone in campo azioni volte a rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e le biodiversità, e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico. I quattro obiettivi di questa Componente sono: rafforzamento della capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico tramite sistemi avanzati ed integrati di monitoraggio e analisi, prevenzione e contrasto delle conseguenze del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio, salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine, garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento e gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche lungo l'intero ciclo.

Tabella 4: Lista di obiettivi, investimenti e riforme della Componente 4 Missione 2

Obiettivi	Investimenti	Riforme
1) Rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico.	1.1) Realizzazione di un sistema rafforzato ed integrato di monitoraggio e previsione.	
2) Prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici su fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio.	2.1) Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico. 2.2) Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni.	2.1) Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrologico.
3) Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine.	3.1) Tutela e valorizzazione del verde urbano e extraurbano. 3.2) Digitalizzazione dei parchi nazionali. 3.3) Rinaturazione dell'area del Po'. 3.4) Bonifica dei siti orfani. 3.5) Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini.	3.1) Adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico.
4) Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime.	4.1) Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico. 4.2) Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti. 4.3) Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una	4.1) Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico. 4.2) Misure per garantire la piena capacità gestionale per il servizi idrici integrati.

	<p>migliore gestione delle risorse idriche.</p> <p>4.4) Investimenti in fognatura e depurazione.</p>	
--	--	--

Per il raggiungimento del primo obiettivo il Governo ha optato per la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione. L'investimento è orientato a sviluppare un sistema di monitoraggio che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio, come conseguenza dei cambiamenti climatici e di inadeguata pianificazione territoriale. L'utilizzo di tecnologie avanzate consentirà il controllo da remoto di ampie fasce territoriali, con conseguente ottimizzazione dell'allocazione di risorse. I dati di monitoraggio costituiranno la base per lo sviluppo di piani di prevenzione dei rischi, anche per le infrastrutture esistenti, e di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il secondo obiettivo invece si articola in due investimenti ed una riforma. Il primo investimento “misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”; punta a contrastare le minacce dovute al dissesto idrogeologico in Italia, aggravate dagli effetti dei cambiamenti climatici, che compromettono la sicurezza della vita umana, la tutela delle attività produttive, degli ecosistemi e della biodiversità, dei beni ambientali e archeologici, l'agricoltura e il turismo. Ad interventi strutturali volti a mettere in sicurezza da frane o ridurre il rischio di allagamento in questa Componente si affiancano misure non strutturali previste dai piani di gestione del rischio idrico e di alluvione, focalizzati sul mantenimento del territorio, sulla riqualificazione, sul monitoraggio e sulla prevenzione. L'investimento 2.2 prevede invece “interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni”. Punta ad aumentare la resilienza del territorio attraverso un insieme eterogeneo di interventi concentrati nelle aree urbane. I lavori riguarderanno la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l'adeguamento degli edifici, l'efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica. Infine la riforma prevista per questo obiettivo riguarda la “semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico”. Scopo di questa riforma è superare le criticità di natura

procedurale, legate alla debolezza e all'assenza di un efficace sistema di governance nelle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico.

Il terzo obiettivo si articola in cinque investimenti ed una riforma. Il primo investimento “tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano” è in linea con le strategie nazionali e comunitarie, e consiste in una serie di azioni su larga scala per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree verdi esistenti e la creazione di nuove, anche al fine di preservare e valorizzare la biodiversità e i processi ecologici legati alla piena funzionalità degli ecosistemi. Il secondo investimento riguarda invece la “digitalizzazione dei parchi nazionali”. L'intento è quello di intervenire nelle dinamiche che riguardano la gestione dei ventiquattro i parchi nazionali e delle trentuno aree marine protette, attraverso l'implementazione di procedure standardizzate e digitalizzate su tre ambiti strategici ai fini della modernizzazione, dell'efficienza e dell'efficacia d'azione delle aree protette: conservazione della natura, servizi ai visitatori, semplificazione amministrativa. L'investimento 3.3 riguarda la “rinaturazione dell'area Po”. Il Po è una delle sei aree vaste prioritarie per la connessione ecologica e l'adattamento ai cambiamenti climatici dove avviare un'azione diffusa di ripristino ambientale in Italia. L'eccessiva “canalizzazione” dell'alveo, l'inquinamento delle acque, il consumo di suolo, le escavazioni nel letto del fiume fino agli anni '70, hanno compromesso parte delle sue caratteristiche e aumentato il rischio idrogeologico e la frammentazione degli habitat naturali (PNRR, 2021). Risulta quindi indispensabile avviare una diffusa azione di rinaturalizzazione lungo tutta l'area per riattivare i processi naturali e favorire il recupero della biodiversità. Il quarto investimento consiste invece nella bonifica dei siti orfani a seguito dell'inquinamento industriale che rappresentano un rischio significativo per la salute, con severe implicazioni sulla qualità della vita delle popolazioni interessate. Queste aree, se riqualificate, possono rappresentare una risorsa per lo sviluppo economico, in quanto siti alternativi rispetto alle zone verdi, il cui utilizzo consentirebbe di preservare capitale naturale e ridurre gli impatti sulla biodiversità (PNRR, 2021). L'ultimo investimento riguarda invece il “ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini”. Ad oggi, il 19,1% delle acque nazionali sono sottoposte a misure di conservazione, tuttavia questa percentuale deve aumentare significativamente per raggiungere gli obiettivi dell'Unione Europea fissati nella Strategia sulla Biodiversità per il 2030. Questi obiettivi impongono una serie di azioni che richiedono una conoscenza approfondita della localizzazione, dell'estensione e dello stato degli habitat costieri, per la loro protezione e ripristino. Il piano sviluppato prevede interventi su larga scala per il

ripristino e la protezione dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane, finalizzati a invertire la tendenza al degrado degli ecosistemi mediterranei potenziandone la resilienza ai cambiamenti climatici e favorendo così il mantenimento e la sostenibilità di attività fondamentali non solo per le aree costiere, ma anche per le filiere produttive essenziali del Paese (pesca, turismo, alimentazione, crescita blu) (PNRR, 2021).

Infine la riforma elaborata per la realizzazione di questo obiettivo riguarda “l’adozione di programmi nazionali di controllo dell’inquinamento atmosferico”; mira ad allineare la legislazione nazionale e regionale, e ad introdurre le relative misure di accompagnamento per la riduzione delle emissioni degli inquinanti atmosferici, in conformità con gli obiettivi fissati dalla Direttiva europea 2016/2284 sui limiti nazionali di emissione, e di gas clima alteranti.

L’ultimo obiettivo di questa quarta componente prevede quattro investimenti e due riforme. Il primo, “investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell’approvvigionamento idrico” riguarda la necessità di rendere più efficienti e resilienti le infrastrutture idriche primarie per usi civili, agricoli, industriali e ambientali, in modo da garantire la sicurezza dell’approvvigionamento idrico in tutti i settori e superare la “politica di emergenza”. Per il raggiungimento degli obiettivi indicati vengono finanziati investimenti in 75 progetti di manutenzione straordinaria e nel potenziamento e completamento delle infrastrutture di derivazione, stoccaggio e fornitura primaria che, con il completamento di grandi impianti incompiuti principalmente nel Mezzogiorno. Il secondo investimento riguarda invece la “riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell’acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti”. La situazione italiana è caratterizzata da una gestione frammentata e inefficiente delle risorse idriche, e da scarsa efficacia e capacità industriale dei soggetti attuatori nel settore idrico soprattutto nel Mezzogiorno (PNRR, 2021). Questo quadro determina un elevato livello di dispersione delle risorse idriche; il progetto è rivolto prioritariamente a una riduzione delle perdite nelle reti per l’acqua potabile anche attraverso la digitalizzazione delle reti, da trasformare in una “rete intelligente”, per favorire una gestione ottimale delle risorse idriche, ridurre gli sprechi e limitare le inefficienze. L’investimento 4.3 prende il nome di “investimenti nella resilienza dell’agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche”. Gli investimenti infrastrutturali sulle reti e sui sistemi irrigui proposti consentiranno una maggiore e più costante disponibilità di acqua per l’irrigazione, aumentando la resilienza dell’agroecosistema agli eventi di siccità e ai cambiamenti climatici. L’ultimo investimento prevede: “investimenti in fognatura e

depurazione”. La rete fognaria e depurazione italiana, obsoleta e non sempre presente, risulta spesso non in linea con le Direttive europee, soprattutto nel Mezzogiorno dove l’UE ha avviato nei confronti dell’Italia quattro procedure di infrazione⁶ (PNRR, 2021). Gli investimenti previsti in questa linea di intervento mirano a rendere più efficace la depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne, anche attraverso l’innovazione tecnologica, al fine di azzerare il numero di abitanti in zone non conformi.

La prima riforma, “semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico” è rivolta alla semplificazione e più efficace attuazione della normativa relativa al Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico. Inoltre, intende fornire misure di sostegno e di accompagnamento per gli organismi esecutivi che non sono in grado di effettuare investimenti relativi agli appalti primari entro i tempi previsti. L’ultima riforma riguarda “misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati”. Nel Mezzogiorno l’insufficiente presenza di gestori industriali e l’ampia quota di gestione in economia traccia un quadro del comparto idrico molto frammentato e complesso: i gestori sono 1.069, di cui 995 Comuni che gestiscono il servizio in economia. La riforma è rivolta a rafforzare il processo di industrializzazione del settore e ridurre il divario esistente tra le regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno.

Le iniziative e i progetti della Missione 2 hanno un forte impatto sulla riduzione delle disuguaglianze territoriali. Nello specifico, le misure relative all’economia circolare e alla sostenibilità della filiera agroalimentare saranno uniformemente distribuite fra il Nord ed il Sud del Paese. In maniera analoga, tutte le misure volte alla decarbonizzazione dei trasporti, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla riforestazione, alle bonifiche e alla difesa delle risorse idriche avranno una distribuzione equa sul territorio nazionale. Alcune misure possono avere maggior incidenza al Sud, come per esempio la depurazione delle acque e alcuni progetti di potenziamento dell’industria nazionale in settori strategici per la produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile. Sicuramente, la transizione ecologica non

⁶ L’Italia è assoggettata a quattro procedure per infrazione per il mancato o non adeguato rispetto della Direttiva 91/271 per il trattamento delle acque reflue urbane. I contenziosi sono riconducibili alla violazione degli articoli della Direttiva che impongono l’obbligo di dotare tutti gli agglomerati di reti fognarie per le acque reflue urbane (art. 3), cui deve essere garantito un trattamento secondario, o equivalente (art. 4), ed un trattamento superiore al secondario nel caso in cui lo scarico delle acque avvenga in aree sensibili (art. 5), prevedendo che la realizzazione di nuovi impianti segua gli stessi criteri (art. 10). A queste procedure se n’è aggiunta di recente una quinta ad oggi in fase di precontenzioso, relativa al monitoraggio della qualità delle acque, alla designazione delle zone vulnerabili ai nitrati e al contenuto dei relativi Programmi d’azione (Commissario straordinario unico per la depurazione).

potrà avvenire in assenza di una altrettanto importante e complessa “transizione burocratica” (PNRR, 2021), contenente riforme nei processi autorizzativi e nella governance per molti degli interventi delineati. La Missione pone inoltre particolare attenzione alle modalità di realizzazione della transizione; questa deve infatti concretizzarsi in modo inclusivo ed equo, contribuendo alla riduzione del divario tra le regioni italiane, pianificando la formazione e l’adattamento delle competenze, e aumentando la consapevolezza su sfide e opportunità offerte dalla progressiva trasformazione del sistema.

2.3 Inclusione e coesione: elementi centrali della Missione 5

L’inseparabile legame tra dimensione ambientale e sociale, approfondito nel precedente capitolo, è evidente anche all’interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano. La Missione numero cinque “Inclusione e coesione” ha infatti un ruolo fondamentale nel perseguimento degli obiettivi fissati trasversali a tutto il Piano. La Missione si articola in tre Componenti:

Figura 5: Componenti e risorse (miliardi di euro) della Missione 5



Fonte: PNRR, 2021

Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un’economia sostenibile e digitale sono centrali le politiche di sostegno all’occupazione ossia di formazione e riqualificazione dei lavoratori, di attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati e di garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali. Nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere ancora notevolmente rafforzate (PNRR, 2021). Queste politiche vanno inserite in una

programmazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare i sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale⁷, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. A questo concorre in modo determinante la scelta nel Piano di destinare importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti.

Tabella 5: Lista di obiettivi, investimenti e riforme della Componente 1 Missione 5

Obiettivi	Investimenti	Riforme
1) Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione.	1.1) Potenziamento dei Centri per l'impiego. 1.2) Creazione di imprese femminili. 1.3) Sistema di certificazione della parità di genere. 1.4) Sistema duale.	1.1) Politiche attive del lavoro e formazione. 1.2) Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso.
2) Servizio civile universale.	2.1) Servizio civile universale.	

Gli interventi previsti dalla prima Componente della Missione 5, sono pensati per favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana. Attraverso il riconoscimento del valore sociale dell'attività di cura, si può raggiungere il duplice obiettivo di alleggerire i carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare dalle donne e di stimolare una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro (PNRR, 2021). Gli

⁷ Nella politica sociale, il concetto di "equità" implica la progettazione e l'attuazione della politica in un modo che cerchi attivamente di migliorare le circostanze dei gruppi più vulnerabili (Ekins et al., 2011 ; Reckien et al., 2018). L'uguaglianza (o la disuguaglianza) viene spesso discussa in relazione all'"equità", ma questi due concetti presentano un'importante differenza qualitativa. Mentre la distribuzione "uguale" implicherebbe l'allocazione delle stesse risorse a tutti, la distribuzione "equa" implica l'allocazione delle risorse in base al livello di bisogno, dando priorità a coloro il cui livello di bisogno è percepito come maggiore (Markkanen, 2018).

interventi di costruzione o ristrutturazione di immobili esistenti destinati a persone con gravi disabilità o ad anziani non autosufficienti, si affiancano ad altri interventi di rigenerazione con importanti ricadute sulla riqualificazione dei tessuti urbani più vulnerabili come periferie e aree interne del Paese. Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute inoltre con interventi di potenziamento dell’edilizia pubblica residenziale, di alloggio temporaneo, come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica, e di alloggio sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito (PNRR, 2021). Anche la cultura e lo sport vengono identificati in questa Missione come validi strumenti per restituire alle comunità una identità, e negli interventi di rigenerazione urbana e sociale previsti, concorrono attivamente alla promozione dell’inclusione e del benessere oltre che ad uno sviluppo economico sostenibile.

Nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale della Missione 5 sono protagonisti i Comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse (Zanon, 2021). Il coinvolgimento degli enti locali è infatti fondamentale per assicurare anche il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato. L’azione pubblica potrà poi avvalersi del contributo del Terzo Settore. La pianificazione in co-progettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente infatti di operare una lettura più globale dei disagi e dei bisogni al fine di rispondere alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la Pubblica Amministrazione (PA) sia il Terzo Settore.

La seconda Componente di questa Missione si articola in tre obiettivi.

Tabella 6: Lista di obiettivi, investimenti e riforme della Componente 2 Missione 5

Obiettivi	Investimenti	Riforme
1) Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale.	1.1) Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell’istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti.	1.1) Legge quadro per le disabilità. 1.2) Sistema di interventi a favore degli anziani non autosufficienti.

	<p>1.2) Percorsi di autonomia per persone con disabilità.</p> <p>1.3) Housing temporaneo e stazioni di posta.</p>	
2) Rigenerazione urbana e housing sociale.	<p>2.1) Investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di marginalità e degrado sociale.</p> <p>2.2) Piani urbani integrati.</p> <p>2.2a) Piani urbani integrati - superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura.</p> <p>2.2b) Piani urbani integrati - Fondo dei Fondi della BEI.</p> <p>2.3) Programma innovativo della qualifica dell'abitare.</p>	
3) Sport e inclusione sociale.	3.1) Sport e inclusione sociale.	

Tra le misure e gli interventi previsti per il raggiungimento di questi obiettivi, vengono stanziati investimenti per la “Rigenerazione urbana e l’housing sociale”. Questa misura si articola in quattro investimenti. Gli “investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale”, sono finalizzati a fornire ai Comuni (con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) contributi per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. L’investimento in questione riguarda diverse tipologie di azione, tra le quali: manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo

sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile e così via. L'investimento 2.2 "Piani urbani integrati" è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune "principale" ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire il tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità (PNRR, 2021). Secondo quanto previsto nel Piano gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30%. Obiettivo primario è quello di recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale ed imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali (PNRR, 2021). L'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore.

A partire da questo secondo investimento se ne sviluppano altri due: "Piani urbani integrati - per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura." e "Piani Urbani Integrati - Fondo di fondi della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)". I due investimenti prevedono progetti volti a combattere insediamenti irregolari che contribuiscono a rendere ancora più precarie le condizioni dei lavoratori del settore agricolo; e progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19. Infine l'ultimo investimento previsto per la rigenerazione urbana e l'housing sociale è il "Programma innovativo della qualità dell'abitare". L'obiettivo dell'investimento è la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, e alla riqualificazione delle aree degradate, puntando principalmente sull'innovazione verde e sulla sostenibilità. L'investimento si articola in due

linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo: da un lato la riqualificazione e l'aumento dell'*housing* sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano. Dall'altro interventi sull'edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico sul territorio nazionale.

2.3.1 Inclusione e coesione per una transizione ecologica giusta

Nel discorso sul cambiamento climatico, i concetti di disuguaglianza ed equità sono tipicamente menzionati in riferimento alla distribuzione iniqua dei costi (compresi quelli economici e sociali) e dei benefici delle politiche sul cambiamento climatico (Markkanen, 2018). Come chiarito nel primo capitolo, le popolazioni più povere ed emarginate sono le meno responsabili delle passate emissioni di gas serra, le più vulnerabili ai cambiamenti climatici e quelle che possiedono meno risorse per adattarsi agli eventi climatici estremi e all'aumento delle temperature (Brugnach et al., 2017; Klinsky & Winkler, 2018). Negli ultimi anni, una crescente attenzione è stata rivolta ai rischi associati ai cambiamenti climatici che possono esacerbare le disuguaglianze e agli ostacoli che ciò presenterebbe al raggiungimento degli SDGs (Hallegatte & Rozenberg, 2017; Lövin & Bamsey, 2017). Meno attenzione, tuttavia, è stata prestata agli effetti potenzialmente negativi della disuguaglianza delle politiche di mitigazione del cambiamento climatico, sebbene la ricerca in questo campo sia progredita nella seconda metà del 2018 (Markkanen, 2018). Ad esempio, una recente valutazione dell'equità e della giustizia ambientale nel contesto del cambiamento climatico urbano ha richiamato l'attenzione sul modo in cui le disuguaglianze esistenti determinano una vulnerabilità differenziale al cambiamento climatico, evidenziando la necessità che le politiche climatiche urbane "includano l'equità e la giustizia ambientale come obiettivi primari a lungo termine" (Reckien et al., 2018: 174). Anche il concetto di "transizione giusta", emerso per sottolineare la necessità di uguaglianza ed equità al fine di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, ha acquisito slancio negli ultimi anni. Espandendo l'attenzione iniziale sulla transizione industriale e sui diritti dei lavoratori, la transizione giusta è ora sempre più riconosciuta come avente un mandato attraverso i vari aspetti della transizione, compresi gli impatti distributivi della politica sui cambiamenti climatici in senso più ampio (IMPACT, 2017). L'importanza di considerare gli aspetti sociali per ottenere l'approvazione

per la transizione a basse emissioni di carbonio e la necessità di fornire un sostegno adeguato agli individui e alle comunità colpiti negativamente, è stata riconosciuta nella Dichiarazione di Solidarietà e Transizione Giusta adottata dalla Conferenza sul cambiamento climatico di Katowice (COP24) a dicembre 2018.

La letteratura scientifica distingue tra varie forme di equità, in questo ambito fondamentale importanza assumono gli aspetti dell'equità basati sui risultati (Reckien et al. 2018), ovvero l'equità nella distribuzione dei costi e dei benefici delle politiche tra individui di diversi gruppi sociali o categorie di reddito, tra famiglie all'interno di una comunità o comunità in una determinata area. L'equità basata sui risultati è riconosciuta come importante nei paesi sviluppati, nelle economie emergenti e nei paesi in via di sviluppo (Reckien et al., 2018). Alcuni gruppi, come i migranti, le minoranze etniche e le famiglie a basso reddito, sono quasi universalmente meno coinvolti nei processi decisionali, mentre sono maggiormente esposti agli impatti negativi di politiche mal progettate e/o attuate (Bhatta, et al, 2008; Brugnach et al., 2017; Marino & Ribot, 2012; Nhantumbo & Camargo, 2015). L'accordo di Parigi e le linee guida europee per la preparazione delle politiche evidenziano la necessità di considerare gli effetti dei cambiamenti climatici e le loro strategie di mitigazione sulle popolazioni vulnerabili (Bee, 2017; Commissione Europea, 2015; UNFCCC, 2015). Eppure non esiste una definizione condivisa ed esplicita di "popolazioni vulnerabili" (Alber et al., 2017; Mazorra, et al., 2017).

A partire dalla nozione di equità basata sui risultati, l'approccio alla letteratura esistente si ispira al presupposto secondo cui politiche eque di mitigazione del cambiamento climatico possono comportare livelli ridotti di disuguaglianza tra individui, gruppi sociali, famiglie e comunità. Politiche inique, d'altro canto, possono esacerbare le disuguaglianze esistenti. L'adozione di un approccio a favore delle fasce più fragili implica considerare sistematicamente come una politica può essere utilizzata a beneficio di queste e adottare misure attive per affrontare eventuali risultati regressivi (Sills et al., 2014). Le misure politiche devono infatti essere accompagnate da misure di mitigazione sufficienti per limitare l'entità di eventuali impatti regressivi e per garantire un accesso equo, inclusa la compensazione di eventuali restrizioni alle strategie di sostentamento mediante misure che forniscano opportunità economiche alternative (Cernea, 2008).

Per facilitare una transizione giusta, tutte le parti interessate, compresi i responsabili politici e i membri della società civile, devono collaborare al fine di identificare potenziali esiti negativi a livello locale, regionale e nazionale, prestando al contempo un'attenzione specifica alle coorti più vulnerabili della società. La mitigazione degli effetti collaterali negativi può e dovrà assumere varie forme ed è probabile che richieda una gestione proattiva della dislocazione sociale e il sostegno del governo per aiutare a diversificare l'economia nelle regioni in cui posti di lavoro o mezzi di sussistenza sono a rischio dalle attività associate alla transizione. Gli investimenti e il sostegno del governo, compresi sussidi, esenzioni e un'attenta mira degli interventi, saranno necessari per evitare esiti negativi (Markkanen, 2018).

L'inscindibile legame tra i concetti di equità, inclusione e transizione ecologica contenuti nella Missione 2 e nella Missione 5 del PNRR, è centrale in più strategie adottate dall'Unione Europea. Ad esempio, l'equità e la solidarietà sono principi fondamentali del Green Deal europeo. Per garantire il successo della transizione verde è essenziale mettere in atto azioni strategiche a sostegno delle persone e di un loro coinvolgimento attivo. La Commissione Europea (2021) afferma che se verranno attuate le misure e le politiche adeguate, la transizione verde ha le potenzialità per creare un milione di nuovi posti di lavoro nell'UE entro il 2030 e circa 2 milioni entro il 2050. Allo stesso tempo è fondamentale evitare che qualcuno venga escluso da questo processo e, sia l'UE che gli Stati membri, devono continuare a rafforzare la loro capacità di anticipare i cambiamenti e fornire un sostegno mirato alle regioni, ai settori, alle famiglie e ai lavoratori che si trovano di fronte alle sfide del futuro (Commissione Europea, 2021). Per sfruttare a pieno il potenziale sociale e occupazionale della transizione verde è quindi fondamentale usare tutti gli strumenti disponibili e mettere in atto le politiche adeguate a livello comunitario, nazionale, regionale e locale.

Valdis Dombrovskis, vicepresidente esecutivo per “Un'economia al servizio delle persone”⁸, ha dichiarato:

⁸ Per fronteggiare l'emergenza epidemica dovuta alla diffusione del Sars Covid-19, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha nominato una squadra all'interno della Commissione, preposta al coordinamento delle politiche più interessate dalla crisi. Tale iniziativa intende facilitare la comunicazione tra i 27 Stati membri e garantire che ciascuno di essi persegua politiche e adotti provvedimenti coerenti. Tra i responsabili facenti parte del gruppo di lavoro, oltre al responsabile per un'economia al servizio della persona, è presente: il responsabile per la digitalizzazione in Europa, il responsabile per gli aspetti macroeconomici, il responsabile per la gestione della crisi etc (Commissione Europea, 2020).

«Per proteggere il nostro pianeta e le future generazioni dobbiamo costruire un'economia sostenibile al servizio di tutti. La transizione verde ha grandi potenzialità a livello economico e di creazione di posti di lavoro. È essenziale sfruttare al meglio le occasioni offerte dalla transizione verde, garantendone nel contempo l'equità e l'inclusività, in modo che nessuno sia lasciato indietro. Per questo dobbiamo investire nelle competenze, in posti di lavoro di qualità e in servizi a prezzi contenuti» (Commissione Europea, 2021).

Nicolas Schmit, Commissario per il Lavoro e i diritti sociali dell'UE, sottolinea:

«Il Green Deal è un imperativo economico e climatico ed è responsabilità di tutti noi garantirne collettivamente il successo. Tuttavia non sottovalutiamo l'impatto sociale e occupazionale della transizione verde. L'equità sociale deve essere posta al centro di tale transizione, rispecchiando i valori dell'economia sociale di mercato europea. [...] proponiamo agli Stati membri, alle regioni e alle comunità locali modalità specifiche e tangibili per proteggere le persone a rischio di povertà e di esclusione sociale nonché per consentire alle persone di sfruttare al massimo le opportunità offerte dalla transizione climatica» (Commissione Europea, 2021).

Anche il Consiglio dell'Unione Europea (2022) ha affermato che la transizione deve essere “equa e inclusiva e mettere al primo posto le persone”. Nella stessa prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali, nel quadro aggiornato delle politiche europee, è sottolineato che l'attuazione del Green Deal europeo darà all'Europa gli strumenti necessari per migliorare la convergenza verso l'alto, l'equità sociale e la prosperità condivisa. In conclusione quindi il legame tra dimensione ambientale e sociale della sostenibilità, e i concetti di giustizia sociale e ambientale intra e intergenerazionale dei quali si è parlato nel primo capitolo, sono fattori determinanti nelle attuali strategie europee e nel PNRR italiano. Le Missioni 2 e 5 sono trasversali a tutto il Piano e gli investimenti previsti per la loro realizzazione non possono essere realizzati se pensati come indipendenti e scollegati l'uno dall'altro. Il concetto di equità, che mira a garantire a tutti le stesse opportunità tenendo conto delle particolarità e delle differenze presenti, deve necessariamente essere preso in considerazione nella progettazione di politiche eco-sociali che mirano a realizzare una transizione giusta, onde evitare, come spiegato in precedenza, che l'aggravarsi di disuguaglianze esistenti e l'emergere di nuove, vadano a gravare ulteriormente su gruppi o su singoli più svantaggiati.

2.4 Punti di forza e criticità del PNRR italiano

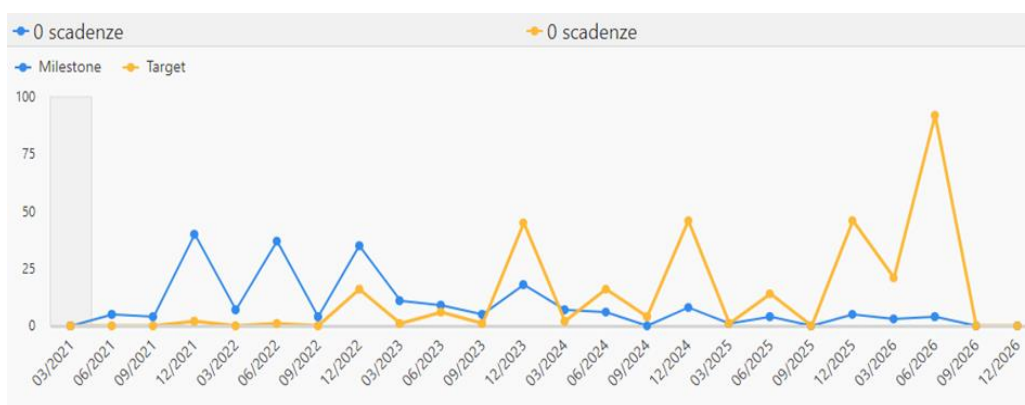
L'Italia è lo Stato della UE che beneficia del maggior ammontare assoluto di finanziamenti europei provenienti dal NGEU ed è l'unico Paese ad avere previsto il completo utilizzo di questi finanziamenti, sia in forma di prestiti che di benefici (OpenPolis, 2021). Pertanto, la buona gestione del PNRR italiano è una condizione necessaria per il successo del RRF, e quindi l'esame dei punti deboli dei progetti italiani assume grande importanza. Come chiarito in precedenza, il PNRR rappresenta una fondamentale occasione di rilancio e modernizzazione per l'Italia. Considerando che l'erogazione dei fondi UE è subordinata al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano e dal rispetto dei tempi di realizzazione stimati, risulta fondamentale un'attenta opera di monitoraggio civico, attualmente svolta da parte dell'Osservatorio Civico PNRR⁹. Questa azione ha un duplice obiettivo: da un lato fornire un contributo ai cittadini per comprendere meglio ciò che sta accadendo; dall'altro valutare l'effettivo stato di avanzamento delle diverse misure per evitare che si accumulino ritardi incolmabili. Come sottolineano Manuela Moschella, professoressa di Scienze politico-sociali della Normale, e Luca Verzichelli, professore dell'Università degli Studi di Siena:

«L'agenda delineata nell'ambito del Recovery Fund rappresenta un importante test per il paese e un caso di studio rilevante per almeno due grandi filoni di ricerca. La capacità di formulare e implementare politiche per il rilancio economico e sociale del paese è in primo luogo un tema cruciale per il dibattito sull'evoluzione del capitalismo italiano e, in particolare, per comprendere il ruolo dei fattori politici nell'influenzare il destino economico del paese. La capacità di risposta dell'Italia nell'ambito del Recovery Fund è anche rilevante per le prospettive di sviluppo al di fuori dei confini nazionali: il successo o l'insuccesso dell'Italia nell'utilizzare efficacemente le risorse assegnate influenzerà il dibattito europeo fornendo argomenti a favore o contro una maggiore integrazione economica» (Moschella e Verzichelli, 2021: 1).

L'approvazione definitiva del PNRR italiano da parte del Consiglio Europeo, arrivata il 13 luglio 2021, è stata accompagnata dalla fissazione di 527 condizioni, suddivise in 213 traguardi qualitativi (“*milestones*”) e 314 obiettivi quantitativi (“*targets*”), da rispettare. Questi punti risultano estremamente importanti, poiché l'erogazione delle rate semestrali (dieci rate fino al 2026) sarà condizionata al soddisfacimento di tali condizioni (Consiglio Europeo, 2021).

⁹ L'Osservatorio Civico PNRR nasce nell'ambito del programma Follow the Money, ideato all'interno del Festival della partecipazione 2020, con l'obiettivo di monitorare la qualità e l'inclusività del processo decisionale di costruzione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e seguire la realizzazione dei progetti. Oltre all'attività di monitoraggio l'Osservatorio intende anche organizzare iniziative di coinvolgimento dei territori che saranno impattati dalla realizzazione dei progetti previsti dal Piano, al fine di garantire la massima trasparenza negli investimenti e nelle scelte derivanti dal PNRR (Osservatorio Civico PNRR, 2020).

Figura 6: Distribuzione di milestone e target lungo l'arco temporale di attuazione del piano (2021-2026)



Fonte: OpenPolis, 2021

Come emerge dalla Figura 6, i traguardi si concentrano nei primi due anni e riguardano l'introduzione di nuovi provvedimenti per dare il via agli investimenti. Gli obiettivi prevalgono invece dalla fine del 2023 e possono essere indicatori intermedi del progresso di un'opera, indicatori finali del completamento di un'opera, indicatori di risultato intermedi di un intervento ed indicatori di risultato finali di un intervento.

L'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (CPI) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, diretto da Carlo Cottarelli, ha analizzato i principali aspetti e le criticità relative alle aree più importanti del PNRR, riscontrando delle problematiche anche in relazione alle caratteristiche e alla distribuzione temporale delle condizioni fissate. In primo luogo, l'Osservatorio evidenzia che le riforme sono descritte in termini generali, per cui valutare l'adeguatezza di quanto fatto richiederà un forte elemento di soggettività. In secondo luogo, gli obiettivi quantitativi, come ad esempio i chilometri di ferrovie costruite, sono quasi assenti nei primi anni. Ed infine, mentre le erogazioni saranno più generose nei primi anni, le condizioni saranno più numerose negli ultimi. Sempre secondo l'Osservatorio, se la tabella di marcia dovesse essere rispettata, complessivamente la Componente 1 della Missione 1 relativa alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pubblica Amministrazione (PA), sarà quella col maggior numero di condizioni rispettate a fine 2022, probabilmente perché proprio la PA viene più volte identificata all'interno del Piano come motore e fulcro della ripresa (PNRR, 2021). Ad agosto 2021, l'Italia ha ricevuto un prefinanziamento di venticinque miliardi di euro e a settembre vi erano quarantadue condizioni ancora da raggiungere entro la fine del 2021, quasi

interamente di carattere qualitativo: in particolare, l'approvazione di leggi delega per la riforma del processo civile e penale, e l'entrata in vigore di tutti gli atti legislativi per la revisione del sistema degli appalti pubblici. Queste condizioni sono state poi tutte soddisfatte entro la fine dell'anno. Nell'ultimo trimestre del 2021 sono emerse ulteriori questioni sul Piano, relative ad esempio ai ministeri che avrebbero dovuto gestire il maggior numero di progetti, e alle modalità di ripartizione dei fondi europei tra amministrazioni centrali ed enti locali. Nel 2022 l'Italia dovrà rispettare 100 condizioni, di cui 83 traguardi qualitativi e 17 obiettivi. Tra le principali vi sono l'approvazione del nuovo codice dei contratti pubblici, il passaggio parlamentare della legge sulla concorrenza e la riforma dell'istruzione primaria e secondaria. La fine del primo semestre del 2022 ha segnato la prima scadenza dell'anno per la rendicontazione dell'attuazione del PNRR, al fine di ricevere l'erogazione della seconda rata da parte della Commissione Europea. Tramite il Comunicato 126 del 29 giugno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) ha confermato il raggiungimento di tutti i *target* e *milestone* per il primo semestre, ed ha successivamente inviato la richiesta di pagamento della relativa tranche alla Commissione, per un totale di 21 miliardi di euro (Bugno, 2022).

Per quanto riguarda la gestione del PNRR, nel discorso di insediamento dell'attuale Governo Draghi avvenuto il 13 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio ha dichiarato che la *governance* sarà incardinata nel Ministero dell'Economia, con la strettissima collaborazione degli altri dicasteri competenti. In generale, la decisione del modello di *governance* è uno dei problemi principali che il Governo si trova ad affrontare, perché i PNRR nazionali saranno valutati di pari passo dalla Commissione Europea anche in base alla credibilità della loro *governance*. Diversi paesi europei hanno optato per una struttura diversa rispetto a quella italiana: alcuni hanno preferito appoggiarsi solo su enti già esistenti, come Germania e Francia, mentre altri, tra i quali Spagna e Portogallo, hanno creato commissioni per coordinare e supportare il lavoro dei ministeri. L'attuale situazione italiana, caratterizzata da un Piano molto consistente e da una Pubblica Amministrazione non sempre rapida nell'esecuzione degli investimenti, appare più allineata a quelle dei paesi che hanno previsto la creazione di entità apposite per il coordinamento (Osservatorio CPI, 2022). Il Governo italiano ha predisposto vari centri di controllo dedicati all'attuazione delle diverse fasi del PNRR, sia presso la Presidenza del Consiglio che presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Come risulta evidente da un esame anche superficiale del funzionigramma del PNRR italiano, la divisione delle competenze e dei compiti è piuttosto ridondante; dunque, non è auspicabile aggiungere presidi

rispetto a quelli esistenti (PNRR, 2021). Il problema principale risiede nel fatto che i centri di sorveglianza, oggi operanti, effettuano sostanzialmente controlli ex ante sulla conformità dei progetti e controlli ex post sulla realizzazione dei progetti e sulla rendicontazione dei relativi costi; è invece carente un monitoraggio in corso d'opera che segnali, nel più breve tempo possibile, ritardi o distorsioni di attuazione (Chirafisi, 2021).

L'insufficiente attenzione ai processi di monitoraggio determina un'ulteriore criticità. Si tratta di una carenza rilevante, considerato che è decisivo percepire in via pressoché immediata eventuali problemi di attuazione dei diversi progetti al fine di evitare il blocco, anche solo parziale e temporaneo, nell'erogazione dei fondi europei del RRF. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza coinvolge vari livelli della Pubblica Amministrazione italiana, secondo un classico modello verticale che dalla Presidenza del Consiglio arriva fino al più piccolo dei Comuni italiani. Questi ultimi saranno responsabili di gestire e rendicontare un ammontare di finanziamenti europei pari a circa 66 miliardi di euro, vale a dire quasi un terzo dell'intera somma messa a disposizione dalla Commissione Europea per il nostro Paese. La prima domanda da porsi rispetto a ciò riguarda la capacità gestionale di questi enti locali di base, avvertiti e riconosciuti storicamente come le istituzioni che hanno il più forte legame con il territorio e con gli stakeholder che lo abitano, vale a dire i cittadini, le imprese, le associazioni del terzo settore e le altre pubbliche amministrazioni (Osservatorio CPI, 2022). I dubbi emergono dall'evidenza per la quale vi sono limiti oggettivi e strutturali che affliggono la Pubblica Amministrazione locale italiana nel campo della pianificazione, progettazione, monitoraggio e controllo, nonché, nella fase della rendicontazione che dovrà certificare, al centesimo, il proficuo e coerente utilizzo delle enormi somme di denaro accordate con l'Unione Europea (Chiarafisi, 2021). Ciò che viene chiesto ai Comuni italiani è di presentare progetti validi e completi ai Ministeri competenti i quali, in quanto diretti assegnatari delle risorse comunitarie, affiderebbero poi le fasi di implementazione e di rendicontazione dei progetti ai primi. A ciò si lega poi il tema riguardante la digitalizzazione del settore pubblico. Il PNRR prevede infatti che gli enti territoriali debbano partecipare al fondamentale obiettivo di digitalizzare tutta la Pubblica Amministrazione. Secondo quanto riportato da Swascan, società di cyber security del gruppo Tinexta, in un report dal titolo "Pubblica amministrazione e Capoluoghi italiani a rischio ransomware" (2021), i venti capoluoghi di provincia italiani sono esposti a concreti rischi di cyber attacchi, in particolare di natura *ransomware*: sono quelle

azioni di *cyber gang* che richiedono un riscatto, (“*ransom*” in inglese) proprio per sbloccare un sistema informatico previamente reso inaccessibile o per restituire dati in precedenza cifrati.

Il già citato Osservatorio CPI mette in luce altre criticità relative a varie questioni e aree del Piano riguardanti anche l’impatto che quest’ultimo avrà sul PIL nei prossimi anni (2021-2026). Le stime sono state infatti riviste al rialzo, non tanto per la maggiore spesa, ma per la diversa composizione della stessa. Nello specifico, nel 2026 il PIL dovrebbe essere del 3,6% maggiore rispetto allo scenario ipotetico in assenza del PNRR, contro il 3,0% della bozza del Piano elaborata in precedenza. La struttura del PNRR appare però molto frammentata, considerando che oltre due terzi degli investimenti previsti (107 su 162) sono sotto il miliardo di euro. Ciò potrebbe creare difficoltà sia per l’implementazione sia per il monitoraggio dei progetti (Osservatorio CPI, 2021). Inoltre sebbene i finanziamenti per il PNRR siano disponibili solo temporaneamente, molti degli interventi previsti comporteranno un aumento permanente delle spese di gestione, ad esempio per l’assunzione di personale. Infine la parte inerente le riforme orizzontali e abilitanti è abbastanza dettagliata, ma lo stesso non vale per gli investimenti e le riforme settoriali contenuti nelle singole Missioni, per i quali mancano ancora informazioni cruciali, compresi i tempi di implementazione.

Un’altra possibile problematica riguarderebbe gli interventi previsti per il Mezzogiorno. Come detto in precedenza ben 82 miliardi di euro, cioè il 40% delle risorse territorializzabili¹⁰, vengono stanziati dal PNRR per il Sud Italia. A questi vanno aggiunti circa 8 miliardi derivanti dal REACT-EU, 54 miliardi dai Fondi strutturali e d’investimento europei (per il periodo 2021-27), 58 miliardi dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (sino al 2030) e un miliardo dal Just Transition Fund¹¹. A fronte di questa mole di risorse, la questione è se vi sarà la capacità di spendere e di realizzare le opere previste. Infatti, secondo la Banca d’Italia, la realizzazione delle opere richiede in media quasi un anno in più alle regioni del Sud che quelle del Centro-Nord (Relazione annuale Banca d’Italia, 2018). Inoltre, le regioni meridionali hanno i tassi più elevati di inutilizzo dei fondi europei e di opere incompiute. L’obiettivo principale che gli

¹⁰ Le risorse territorializzabili sono riferite a progetti con ricadute su territori specifici (Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, 2021).

¹¹ Il Just Transition Fund (Fondo per una transizione giusta) è uno strumento finanziario nel quadro della politica di coesione, che mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica. In particolare, esso è volto a garantire che il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici assunti nell’ambito dell’European Green Deal, avvenga in modo equo e non lasci indietro nessuno (Ministero per il Sud e la Coesione sociale).

investimenti del PNRR per il Sud Italia puntano a conseguire è quello di ridurre i divari territoriali, obiettivo al raggiungimento del quale anche le riforme, in particolare quella della Pubblica Amministrazione, potranno contribuire notevolmente (Osservatorio CPI, 2022).

Da vari fronti, tra i quali quello dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), sono state avanzate critiche rispetto alla seconda Missione del Piano "Rivoluzione verde e Transizione ecologica", in particolar modo per l'assenza di un'efficace visione strategica e un'insufficienza dei fondi predisposti. Già a partire dalla sezione dedicata all'economia circolare e alla valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti, ASviS, segnala la carenza di riferimenti a questioni fondamentali come il tema degli imballaggi e dell'impiego dei fanghi di depurazione in agricoltura (ASviS, 2021). Vengono messi in dubbio gli interventi dedicati agli impianti per il riciclo e alla riconversione dei processi industriali, ritenuti incapaci di esprimere la necessità di una profonda e accelerata transizione verso l'economia circolare. I fondi destinati al superamento del gap impiantistico sono giudicati insufficienti e dunque inefficaci per invertire il trend che, ad oggi, continua a vedere l'Italia costretta a esportare rifiuti, perdendo materia prima, denaro ed energia. L'ASviS esprime la necessità di introdurre dei meccanismi di incentivazione destinati alle imprese, al fine di ridurre il differenziale di costi e di prezzi rispetto alle produzioni lineari, tramite credito d'imposta, ma anche ai cittadini per quanto riguarda l'utilizzo di prodotti "circolari". Sono considerate deboli anche le misure d'intervento a favore del clima, che allo stato attuale prevedono principalmente uno stanziamento di fondi per vecchi progetti, tralasciando i nuovi necessari provvedimenti volti alla transizione energetica. Secondo l'Alleanza, il Piano così come presentato, non è in grado di indirizzare investimenti adeguati verso la decarbonizzazione di industria, edilizia e trasporti, tali da promuovere il ricorso a fonti di energia rinnovabile. Una problematica sostanziale riguarda le risorse; considerando che le Linee guida della Commissione Europea e il Regolamento del Fondo indicano di destinare il 37% dell'ammontare complessivo delle risorse ad azioni per il clima, per l'adattamento ai cambiamenti climatici e per la biodiversità terrestre e marina, mentre a favore di tali scopi il PNRR riserva solo il 31% dei 223,9 miliardi di euro. Vanno dunque riassegnati alla causa, sempre secondo l'ASviS, 13,44 miliardi di euro (il 6%) per adeguare il testo ai criteri indicati dalla Commissione Europea.

Marcello Messori, professore di economia presso la Luiss Guido Carli, analizza gli "impatti sottovalutati della transizione ecologica e digitale" e, a suo parere, le modalità della transizione ecologica e digitale, disegnate dal RRF, comportano sfide molto impegnative per

tutti i Paesi coinvolti (Messori, 2021). Basti considerare che, per ridurre i ritardi nell'innovazione digitale della UE rispetto agli Stati Uniti e alla Cina, per soddisfare il taglio del 55% nelle emissioni di CO2 entro il 2030 e per azzerarne l'impatto entro il 2050, sarà necessario attuare una radicale riorganizzazione dei processi produttivi europei fondata sull'accelerata sostituzione di quote ingenti di capitale fisso e sull'uso di risorse umane con nuove specializzazioni (Messori, 2021). Il RRF impone infatti che il perseguimento degli obiettivi "verdi" e digitali assorba, come minimo, poco meno del 60% delle risorse complessive del programma. Sommando a questa quota le spese connesse da destinare alla formazione e riqualificazione della forza lavoro e all'inclusione sociale, ne deriva che molto più dei due terzi delle risorse del RRF sono destinate alla transizione e a fattori contigui (Chiarafisi, 2021). Nonostante tale concentrazione allocativa, è stato calcolato che i finanziamenti europei saranno in grado di coprire una parte modesta degli investimenti e delle spese correnti richieste (Messori, 2021). Fra il 2022 e il 2026, il settore privato dovrebbe infatti mobilitare un quintuplo delle risorse offerte a tale scopo dal RRF. L'impennata nei prezzi delle materie prime e le interruzioni nelle catene internazionali del valore dovute alla pandemia appaiono come la punta di un iceberg. Le tensioni inflazionistiche del post-pandemia sono, infatti, indicatori di cambiamenti più strutturali che portano a irreversibili ricomposizioni dell'offerta e della domanda aggregate e a ulteriori polarizzazioni nella distribuzione dei redditi e delle ricchezze. Se si proponesse di gestire sconvolgimenti di questa portata rallentando i processi di transizione, la UE si condannerebbe a una posizione marginale sul piano internazionale. Essa rimarrebbe, infatti, schiacciata dall'aggressiva competizione tecnologica fra Stati Uniti e Cina e risulterebbe incapace di valorizzare i suoi indubbi vantaggi sul terreno dell'ambiente, della regolamentazione e del Welfare State (Messori, 2021). Quanto detto vale, in particolar modo, per l'Italia. Il Paese gode di posizioni di vantaggio comparato rispetto alla media della UE e dell'area euro in termini di economia circolare e di energie sostenibili, questo perché l'Italia è riuscita a contenere i danni derivanti dalla mancata adozione di un'economia circolare efficiente, a favore di quella lineare, e a migliorare alcuni indicatori di circolarità meglio di altri Paesi. Inoltre secondo quanto riportato nel quarto Rapporto sull'Economia circolare in Italia (2022), nell'ultimo decennio, anche a causa della delocalizzazione di alcune produzioni, l'Europa ha registrato una diminuzione dell'uso di materie prime e in Italia la riduzione pro capite è stata la maggiore rispetto agli altri Paesi. Risulta infine positivo anche l'andamento negli ultimi dieci anni della produttività delle risorse: l'aumento medio europeo è del 17%,

mentre quello italiano del 42% (Rapporto sull'Economia circolare in Italia, 2022). Tuttavia, gli obiettivi del RRF e, almeno in parte, del PNRR italiano sottolineano che l'economia italiana deve superare almeno tre fattori di grave debolezza. In primo luogo, a fronte di un nucleo di attività sulla frontiera dell'innovazione tecnologica (come la digitalizzazione della società, l'innovazione del Paese e lo sviluppo sostenibile ed etico), la maggior parte delle imprese italiane è di piccola o piccolissima dimensione e si caratterizza per un'organizzazione produttiva tradizionale, ossia verticale e funzionale anziché orizzontale o "per processi" (Zanatta, 2021). Questo aspetto negli ultimi venti anni ha comportato una stagnazione nelle varie forme di produttività; ciò vale soprattutto per il settore dei servizi ma riguarda anche componenti rilevanti del settore manifatturiero. Pertanto, se vuole misurarsi con la transizione digitale e ripristinare un'adeguata dinamica della produttività, gran parte delle imprese italiane deve attuare processi di aggregazione e di ristrutturazione molto più profondi di quelli richiesti in altri Paesi dell'area euro (Zanatta, 2021). Per giunta, anche una quota del ristretto numero di imprese italiane di eccellenza dovrà misurarsi con costose riconversioni produttive come, ad esempio, quelle operanti nei comparti della meccanica di precisione o in comparti contigui, che dovranno confrontarsi con il passaggio alla produzione di auto elettriche (Messori, 2021). In secondo luogo, sostiene Messori, ancor più degli altri Paesi dell'area euro, l'Italia ha mercati finanziari non-bancari sottodimensionati con una struttura finanziaria incentrata sull'autofinanziamento e sul debito bancario; ed assetti proprietari incentrati sulla figura dell'imprenditore capo-famiglia. Ne deriva che la già difficile scommessa di realizzare gli investimenti pubblici inseriti nel PNRR, si combina con un insufficiente sostegno agli ingenti investimenti privati che sarebbero necessari per completare cambiamenti così profondi. Infine, il mercato italiano del lavoro è caratterizzato da uno dei più bassi tassi di attività fra i Paesi economicamente avanzati (63,5% a fronte del 72,3% in Europa nel 2019, con importanti disparità tra Nord e Sud del Paese) (ISTAT, 2020). Per giunta, la domanda di lavoro penalizza i giovani e le figure a più elevata professionalizzazione e l'offerta di lavoro denuncia una forte incidenza di lavoratori maturi o anziani con competenze tradizionali e di lavoratori con bassa educazione e con basse qualifiche (Eurostat, 2022).

A fronte delle radicali riorganizzazioni produttive imposte dalle transizioni verde e digitale, queste caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro causano "colli di bottiglia" molto distorsivi (Messori, 2021). Lo stesso Governo italiano riconosce le tre debolezze appena esaminate ma, tuttavia, non alloca risorse significative per incentivare la ristrutturazione

dell'apparato produttivo nazionale e per facilitare una maggiore articolazione dei mercati finanziari. Sia nella gestione della pandemia che nella stesura del PNRR e di iniziative normative nazionali, l'Italia ha puntato, forse inevitabilmente considerando l'impatto della pandemia, su forti e poco selettivi incrementi della spesa pubblica al fine di sostenere i redditi delle imprese e delle famiglie (Osservatorio CPI, 2022). Così, nonostante il già notevole livello nel rapporto fra debito pubblico e PIL preesistente alla pandemia, l'Italia è stato il Paese membro dell'area euro che ha fatto segnare il maggior incremento di tale rapporto nel 2020 (Eurostat, 2021). Inoltre, come si è già ricordato, l'Italia è il maggiore beneficiario del RRF e ha optato per l'utilizzo, non solo dei relativi benefici (69 miliardi di euro ai prezzi di fine 2018), ma anche per l'intero ammontare dei relativi prestiti (122,5 miliardi sempre ai prezzi di fine 2018). Il Governo italiano ha costituito un Fondo nazionale aggiuntivo per oltre 30 miliardi di euro e ha varato una proposta di Legge di bilancio (L. 234/2021) ed un Documento di Economia e Finanza (DEF) nel 2022 che prevedono consistenti spese pubbliche in disavanzo. Secondo Messori se tale ingente ammontare di risorse erogato dalla UE non sarà utilizzato dall'Italia in modo efficace ed efficiente, dopo il 2023 il rischio è di ritrovarsi con un Paese che sarà ancora più indebitato ma che non avrà rafforzato il proprio tasso potenziale di crescita (Messori, 2021). Questa eventualità è molto preoccupante perché in quell'anno verranno reintrodotte, anche se con delle modifiche, le regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali e vi sarà un rallentamento nella politica monetaria espansiva attuata negli ultimi sette anni dalla Banca Centrale Europea. Ciò rende ancora più necessario superare le criticità del PNRR italiano, specialmente per quanto riguarda l'individuazione di un punto di equilibrio fra sostegno alla crescita economica e riequilibrio dei conti pubblici, così da evitare che la dinamica del debito e della spesa pubblica si configurino come un secondo fattore di criticità.

2.5 In sintesi

La pandemia ha colpito l'Italia corroborando una crisi economica, sociale e ambientale già in atto. Già prima della pandemia da Covid-19 il nostro Paese arrancava nel mantenere il passo con le altre nazioni europee avanzate, a causa di problemi di produttività, un tessuto produttivo frammentato e una scarsa propensione all'adozione di nuove tecnologie, tanto nel settore privato quanto nella Pubblica Amministrazione. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano intende affrontare le conseguenze immediate della crisi pandemica, ma non

solo. Con il PNRR, il Governo italiano mira a risolvere i diversi nodi strutturali che hanno rallentato lo sviluppo economico e sociale nazionale negli ultimi 20 anni. In primo luogo, la debole dinamica degli investimenti e della capacità amministrativa del settore pubblico, ma anche una serie di fattori strutturali quali disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali.

Lo sforzo di rilancio delineato nel PNRR italiano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, ed inclusione sociale. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future. Allo stesso modo garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare le profonde disuguaglianze attualmente accentuate dalla pandemia. Questi obiettivi non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutti e tre gli assi strategici del PNRR. Negli ultimi anni, una crescente attenzione è stata rivolta ai rischi associati ai cambiamenti climatici in virtù della possibilità di incremento delle disuguaglianze: quest'ultime comportano una vulnerabilità differenziale al cambiamento climatico, determinando la necessità che le politiche climatiche "includano l'equità e la giustizia ambientale e sociale come obiettivi primari a lungo termine" (Reckien et al., 2018: 174). Il Consiglio dell'Unione Europea (2022) ha affermato che la transizione deve essere "equa e inclusiva e mettere al primo posto le persone", perciò non solo il PNRR deve promuovere una ripresa sostanziale del Paese, ma deve farlo attraverso una crescita e un benessere sociale, ambientale ed economico.

Il PNRR italiano è stato, ed è tutt'ora, soggetto a varie critiche. Varie fonti (si veda paragrafo 2.4), evidenziano infatti come: le riforme sono descritte in termini troppo generali, gli obiettivi quantitativi sono quasi del tutto assenti nei primi anni di implementazione del Piano, vi è un'insufficiente attenzione ai processi di monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti, o ancora, l'Italia e l'Unione Europea rischiano di restare schiacciate dall'aggressiva competizione tecnologica fra Stati Uniti e Cina nel tentativo di raggiungimento degli obiettivi di transizione digitale, e risulterebbero inoltre incapaci di valorizzare i propri vantaggi sul terreno dell'ambiente, della regolamentazione e del Welfare State. Nonostante i diversi dubbi che emergono rispetto al PNRR italiano, ciò che risulta essere ben chiaro è che la

buona gestione del Piano è una condizione necessaria per il successo del RRF stesso. Inoltre, come più volte detto nel corso di questo capitolo, il PNRR rappresenta una fondamentale occasione di rilancio e modernizzazione per l'Italia, nonché un'opportunità concreta per lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica.

CAPITOLO TERZO

Il social work nelle politiche eco-sociali del PNRR

3.1 La tutela dell'ambiente nel nuovo Codice Deontologico dell'Assistente Sociale

Uno degli elementi distintivi del lavoro sociale, primo tra tutti quello svolto dal servizio sociale, è lo svilupparsi in situazione, lo “stare in mezzo alla realtà” (Gui, 2015: 2) e, a partire da essa, avviare processi di trasformazione con le persone che la vivono e talora la subiscono. Lo sviluppo disciplinare, lungo poco più di un secolo, che ha visto mutare fortemente le forme dell'azione e il bagaglio teorico di riferimento dei *social workers*, non ha mai abbandonato la “presa diretta” (Gui, 2015:3) con i problemi concreti di volta in volta emergenti, che le persone esprimono nei loro ambienti di vita. La professione ha intenzionalmente ricordato quei problemi con i fattori personali e sociali che li determinano, muovendo i suoi interventi da contesti organizzativi e istituzionali, e provocandoli a rispondere più adeguatamente (Pellegrino et al., 2015). A differenza di altri professionisti i *social workers* si sono sempre distinti per la particolare competenza ad ascoltare, comprendere e co-operare con diversi interlocutori (cittadini con problemi e cittadini con risorse, amministratori e politici, dirigenti e professionisti di altre istituzioni, colleghi di altre professioni, leader di associazioni etc.) in vista di progettazioni e di interventi integrati. Da ciò deriva una delle caratteristiche proprie ed originarie del lavoro sociale: la “multireferenzialità” (Gui, 2015: 6). Se questa peculiarità è valsa in epoche di relativa chiarezza e stabilità istituzionale, politica e socio-culturale, risulta ancora più preziosa oggi e nel prossimo futuro, data la diffusa incertezza, per assumere funzioni di catalizzazione di welfare. L'assistente sociale ora può mettere a frutto la sua competenza nel tessere le reti di intrecci continui per una progettazione sociale comune (Folgheraiter, 1998).

Il servizio sociale, in particolare quello europeo, si è generato e riprodotto entro assetti istituzionali e politiche sociali che hanno sostenuto la crescita del Welfare State, parallela alla crescita del benessere economico dei paesi industrializzati (Pellegrino et al., 2015). Un Welfare State con funzione di regolazione della vita sociale e di redistribuzione delle risorse, per assicurare una base sempre più estesa di cittadini lavoratori contribuenti, consumatori di beni e servizi, che riducesse le divaricazioni eccessive tra agiati e disagiati. I regimi democratici a

economia capitalista hanno allestito assetti di welfare per la regolazione e il calmieramento degli squilibri del sistema economico-produttivo e di mercato (Gui, 2015). In questi regimi, il *social work* ha offerto e accresciuto la propria competenza e funzione professionale, fungendo da raccordo tra le condizioni personali (individuali, familiari o di gruppo) e gli apparati normativi e regolativi dell'accesso ai benefici della società "progredita" (Inglehart, 1983).

Ora, in particolare in Italia, è possibile osservare uno scenario di estrema eterogeneità di politiche sociali e di soggetti attivatori dei servizi, specialmente a livello locale, che animano o frenano un'"ecologia del welfare atomizzato" (Pellegrino et al., 2015: 15), cioè un equilibrio compositivo dinamico, spesso instabile, d'intrecci tra bisogni, interessi, obiettivi e risorse, di cui si fanno portatori diversi soggetti provenienti da ciascuno dei settori sociologicamente riconducibili al pubblico, al mercato o privato profit, al privato-sociale o Terzo Settore, o ancora al quarto settore (le famiglie in forma spontanea o aggregata). Proprio per il ruolo centrale svolto dai *social workers* nella costruzione dei regimi di Welfare State, viene spontaneo chiedersi se tali professionisti possano fare altrettanto nella promozione e nel sostegno di modelli di Eco Welfare. Nel primo capitolo del presente elaborato si è parlato dell'adozione, da parte del servizio sociale, di modelli orientati ad una prospettiva eco-sociale, primo tra tutti l'Eco-Social Work, a partire dalla consapevolezza della necessità di un nuovo paradigma in grado di promuovere l'uso equo e sostenibile delle risorse per il mantenimento del benessere di tutti e delle relazioni tra l'uomo e l'ambiente. La crisi che stiamo vivendo, in questo caso intesa come crisi ecologica da un lato e pandemica dall'altro, dovrebbe essere considerata nel senso etimologico del termine, come un periodo di profondo mutamento in cui la confusione rappresenti un lavoro di ricerca e di creatività, funzionale a un nuovo e più idoneo assetto (Gorgoni, 2021). Per quanto disequilibrante, la pandemia può consentire a tutti i *social workers* di prendere consapevolezza del fatto che la propria professione si è rivelata essenziale nell'attività di fronteggiamento; ciò dovrebbe portare di conseguenza a ripensare a una nuova specificità che inquadri il servizio sociale come co-protagonista del cambiamento comunitario in chiave ecologica (Gorgoni, 2021). Le competenze, le conoscenze, le abilità specifiche degli assistenti sociali e il ruolo ricoperto nel sistema di welfare, possono diventare indispensabili per orientare, programmare e implementare i servizi e gli interventi innovativi utili ad affrontare i problemi strutturali delle comunità. Ricoprire il ruolo di *green social worker*, come definito da Lena Dominelli (2014: 339), richiede una buona dose di coraggio e di flessibilità operativa per mettere in discussione modelli di produzione e di consumo che sfruttano le persone e allocano

le risorse in modo iniquo. Lo scopo ultimo è combattere le disuguaglianze, compresa la distribuzione ineguale del potere e favorire nelle comunità le interdipendenze locali e globali. È quindi tempo che gli operatori sociali ritrovino il senso del proprio mandato professionale: promuovere la solidarietà, la sussidiarietà, l'uguaglianza coniugata alla diversità (Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, 1999). È tempo di ri-proporci coautori di giustizia sociale e ambientale, di democrazia partecipativa, di *empowerment* comunitario (Alain, 2009). Una presa di posizione condivisa e socializzata dalla comunità tecnica e professionale internazionale nella recente "Global Standards For Social Work Education & Training" (2020), proietta l'immagine di un *social work* capace di farsi portavoce delle istanze e delle risorse territoriali, di coinvolgere le comunità nel percorso di ricerca e di sviluppo di modelli socio-economici alternativi funzionali al benessere di ogni persona e del mondo attuale e futuro, nonché al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Globale 2030: sradicare le povertà e garantire una vita degna a ogni essere umano nel rispetto dell'eco-sistema.

Il Nuovo Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, approvato il 21 febbraio 2020 e in vigore dal 1° giugno 2020, introduce tra gli altri doveri del *social worker* anche quello di contribuire alla tutela dell'ambiente. Si tratta di una scelta non secondaria, tant'è che il tema è stato introdotto nel Titolo II del Codice, dedicato ai Principi generali della professione. In particolare, all'articolo 13, si sottolinea che l'Assistente Sociale "concorre alla produzione di modelli di sviluppo rispettosi dell'ambiente, della sostenibilità ecologica e della sopravvivenza sociale, consapevole delle difficoltà nel rapporto tra l'essere umano e l'ambiente" (Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, Titolo II, art. 13). Il compito al quale gli assistenti sociali sono chiamati non è semplicemente quello di assumere condotte ecologicamente rispettose. Non si chiede infatti soltanto di "non inquinare", dovere che ognuno di noi ha in quanto cittadino e, prima ancora, come essere umano. Il Nuovo Codice chiede di contribuire attivamente alla costruzione dei modelli di sviluppo delle comunità. La portata di queste indicazioni è enorme e conferma l'evoluzione del ruolo della professione nella direzione di un welfare universalista ed eco-sociale che si rivolge non solo ai portatori di disagi conclamati, ma che mira a promuovere il benessere sociale di tutti. Emerge con forza, dunque, il ruolo politico al quale gli assistenti sociali sono chiamati. "Politico" nel senso di "inerente alla edificazione della Polis", della "Città". Dovere evidenziato già nell'art. 7 del Codice, laddove si precisa che "l'assistente sociale riconosce il ruolo politico e sociale della professione e lo esercita" (Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, art. 7). L'art. 13 connette il tema della sostenibilità

ecologica con quello della sopravvivenza sociale. L'idea di fondo è quella di uno sviluppo integrale e della stretta connessione tra il benessere dell'umanità e quello del pianeta che essa abita. Il Nuovo Codice, introducendo compiti di "promozione ecologica", invita ad aver ben chiare le fatiche che essi comportano. Determina infatti la necessità di essere consapevoli delle difficoltà nel rapporto tra l'essere umano e l'ambiente. In quanto non basta contribuire alla diffusione di una generica sensibilità ambientale, ma occorre, come chiarito nei precedenti capitoli, mettere mano ai sistemi di produzione e di consumo e ai connessi meccanismi economici, la cui evoluzione non avverrà con facilità né senza impegno.

Trattare il tema della sostenibilità significa aver compreso che le connotazioni sociali, territoriali e ambientali di una persona, di un gruppo o di una comunità potenziano o limitano il loro sviluppo integrale e autentico (Gorgoni, 2021). Contemporaneamente significa anche prendere consapevolezza del fatto che le disuguaglianze sociali determinano una quota importante delle differenze di salute, di mortalità e di benessere tra individui e comunità. Tali disuguaglianze ledono infatti la coesione tra i singoli all'interno di gruppi sociali e si connotano come ingiustizie e iniquità socialmente prodotte poiché sono da considerarsi come l'esito di programmazioni e di implementazioni politiche, economiche e istituzionali inefficaci (Gorgoni, 2021). Per questo motivo, portare all'attenzione della comunità professionale degli assistenti sociali il tema dello sviluppo sostenibile, non può essere inteso come aggiungere la questione ambientale tra le miriadi di attività di cui occuparsi. È piuttosto da declinare come un ritorno al lavoro sociale di comunità rivisitato in chiave contemporanea attraverso una lente ecologica ispirata al principio di "abitare con saggezza la Terra" (Gorgoni, 2021). Lavorare con e per la comunità può voler dire appropriarsi di nuovi spazi di intervento che vedono gli assistenti sociali impegnati in iniziative a sostegno di azioni comunitarie, funzionali alla prevenzione, alla promozione e al fronteggiamento di disagi correlati a disastri ambientali. Tutto ciò richiede di utilizzare le conoscenze e le competenze professionali per sviluppare le risorse locali; utilizzare, o meglio rivendicare, il proprio ruolo tecnico e politico per attenzionare la comunità sulle cause strutturali dei problemi; proporsi come catalizzatori e facilitatori di processi risolutivi partecipati capaci di dar vita a un benessere sostenibile. In un'epoca in cui è ormai evidente l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale, superato una volta per tutte il concetto secondo cui la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale, e ribadita la necessità di una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo, il Codice Deontologico sancisce chiaramente

l'interrelazione tra ambiente, persona e società. Da ciò deriva che le competenze, le conoscenze e le peculiarità professionali degli assistenti sociali appaiono essenziali per ridisegnare in chiave ecologicamente compatibile l'assetto economico, sociale e istituzionale di un territorio affinché si possa garantire vite degne a tutti e a ciascuno (Pilotti, 2020).

Il ruolo centrale che il servizio sociale può e deve rivestire nel processo di promozione di una transizione ecologica giusta ed equa, assume un valore ancora più significativo alla luce degli obiettivi prefissati dal PNRR italiano. Infatti, affinché gli interventi e le strategie eco-sociali contenute nel Piano siano efficaci, è necessario il contributo dell'intera società e, in particolar modo, dei *social workers* che quotidianamente si trovano a lavorare a stretto contatto con singoli, gruppi e comunità nel loro contesto di riferimento. Tiziano Treu, presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), in occasione del terzo seminario del ciclo "Risparmio, mercato dei capitali e governo dell'impresa", tenutosi a gennaio 2022, e nato dalla collaborazione tra CNEL e l'Associazione Italiana delle società di gestione del risparmio (Assogestioni) ha affermato:

«La sostenibilità rappresenta un nuovo orizzonte, un cambiamento di paradigma che impatta su tutte le strutture economiche e sociali esistenti e sul concetto stesso di crescita. Cambiano scenari, obiettivi e percorsi e questo non riguarda solo le pubbliche amministrazioni ma anche finanza e aziende. L'implementazione dei piani di ripresa post-pandemici è un'impresa enorme e richiede l'impegno puntuale di tutti gli attori coinvolti: i soggetti deputati ad erogare i finanziamenti e soprattutto finanza e imprese che concretamente realizzeranno i progetti».

L'impianto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, propone un'idea di rilancio inclusiva, volta ad evitare che qualcuno resti ai margini della ripresa, così come esplicitato nella Missione 5. I concetti di inclusività, equità, giustizia e coesione sono propri del servizio sociale sin dalla nascita della professione, motivo per il quale non è possibile pensare ad una ripresa del Paese, o ad un processo di trasformazione degli attuali modelli di sviluppo, che non coinvolga i *social workers*. Prima però di analizzare il rapporto tra servizio sociale e PNRR, è necessario chiarire un aspetto rilevante relativo proprio alla figura del *social worker*. Quest'ultimo può svolgere i propri mandati (istituzionale, professionale e sociale) sia all'interno della Pubblica Amministrazione sia presso Enti del Terzo Settore; di conseguenza accade spesso che assistenti sociali operanti presso diverse istituzioni si trovino a collaborare e a gestire in modo condiviso interventi sociali. Quest'aspetto assume un valore importante

almeno per due aspetti: in primo luogo la condivisione di progetti e interventi tra colleghi provenienti da contesti organizzativi differenti consente di operare una lettura dei bisogni e un'elaborazione di risposte e soluzioni più olistica e globale, grazie in particolar modo all'unione di competenze e risorse. In secondo luogo, come si vedrà più avanti nel presente capitolo, il PNRR italiano in più parti fa esplicito riferimento agli ETS. La parte preponderante delle risorse della Missione 5 ad esempio, sono destinate alla seconda area di intervento "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore", nel cui titolo il Terzo Settore è esplicitamente citato. Degli 11,7 miliardi di euro dedicati all'area, 9 mld sono destinati ai piani di rigenerazione urbana e all'*housing* sociale: si parla quindi di soluzioni abitative autonome e supportate per gli anziani, di tecnologie a servizio della non autosufficienza, di strutture per l'*housing* sociale indirizzate a famiglie in difficoltà (PNRR, 2021). Si tratta di ambiti in cui il Terzo Settore non solo è già presente, ma sta investendo in coerenza con una filosofia di intervento non meramente assistenziale, volta a ricostruire spazi di autonomia delle persone in difficoltà (Gori, 2021). In virtù di ciò il Piano italiano, proprio con riferimento agli Enti del Terzo Settore, specifica che "gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo Settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117" (PNRR, 2021). Inoltre, tra gli altri, è ambito di assoluta pertinenza del Terzo Settore, l'investimento per la riqualificazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, e ancora gli interventi pensati per contrastare la povertà educativa nel Mezzogiorno.

Per comprendere come ad oggi gli Enti del Terzo Settore abbiano ottenuto una tale rilevanza in Italia, fino ad arrivare ad essere considerati attori fondamentali nel processo di ripresa del Paese, è necessario ripercorrere brevemente lo sviluppo normativo che li ha riguardati, e analizzare gli strumenti che consentono una reale condivisione tra *social workers* della PA e degli ETS.

3.2 Lo sviluppo normativo del Terzo Settore in Italia e le forme di collaborazione con il pubblico

Attraverso l'operato di circa 360 mila organizzazioni con oltre 860 mila dipendenti e 5 milioni di volontari, il Terzo Settore si è dimostrato, prima, durante e dopo la pandemia, un pilastro essenziale del welfare e della coesione sociale in Italia, della cittadinanza democratica

e della partecipazione; nonché del lavoro (CooperativeItalia, 2022). Tra il 2011 e il 2019, periodo in cui l'occupazione nel Terzo Settore è aumentata dieci volte di più che negli altri comparti, il 27,6% della crescita occupazionale in Italia è stata generata dal no-profit che ha impiegato soprattutto giovani e donne (il 72% della forza lavoro) (Rapporto Terzo Settore, 2021). Nel report "Il Terzo Settore in Italia dopo la pandemia", presentato alla Camera dei deputati a luglio 2022, Banca Etica afferma che: "l'universo del no-profit italiano è stato resiliente" (p. 10). L'indagine prende in analisi il Terzo Settore italiano alla fine del 2021 e ne descrive dinamiche quantitative e qualitative grazie a una ricognizione organica dei dati ufficiali dell'ISTAT, di Banca d'Italia e di altri enti di ricerca. Inoltre, interpella con questionari e interviste i protagonisti del no-profit italiano, dai quali proviene un'analisi vista dall'interno e qualche ipotesi sul futuro del settore. Dall'indagine emerge la valorizzazione di una forza socio-economica vitale di questo Paese, il Terzo Settore appunto, che durante la crisi causata dalla pandemia ha creato lavoro e organizzato le risorse del volontariato, ha erogato servizi essenziali e sviluppato reti e relazioni chiave tra società e Pubblica Amministrazione, dimostrando di essere in grado di trasformarsi e di resistere agli stravolgimenti recenti anche meglio del settore profit. Molti dirigenti intervistati, ad esempio, hanno messo in luce la capacità di innovazione degli enti del Terzo Settore oltre che una sostanziale fiducia nel futuro che ne prospetta uno sforzo di evoluzione strategica e operativa (CooperativeItalia, 2022).

A partire dagli anni '90 il Terzo Settore ha iniziato a crescere sia dal punto di vista economico che sociale, rivendicando sempre di più l'assunzione di un ruolo politico, o meglio, di orientamento alle politiche sociali, abbandonando il ruolo gestionale che, negli anni precedenti, limitava gli attori del Terzo Settore alla sola realizzazione di progetti (Ferreri 2018). Negli stessi anni '90 infatti il settore pubblico inizia a porsi, rispetto a quello privato, in ottica dialogica, a partire dalla consapevolezza per la quale la partecipazione condivisa rappresenta uno strumento fondamentale per il miglioramento delle politiche pubbliche. Con "Riforma del Terzo Settore" si indica il complesso di norme che ha ridisciplinato il no profit e l'impresa sociale. Ad oggi, l'intervento legislativo non è stato ancora completato, in quanto non sono stati emanati tutti gli atti previsti dai decreti legislativi di attuazione della legge delega 106/2016 (Camera dei Deputati, 2021). All'inizio della XVIII Legislatura (2018), sono stati esaminati, dalle competenti Commissioni parlamentari, gli schemi dei decreti integrativi e correttivi del Codice del Terzo Settore e del Decreto di revisione dell'impresa sociale. Di specifico interesse

anche le modifiche introdotte al Codice dal Decreto Fiscale (2016) che, fra l'altro, hanno fornito un nuovo criterio per la determinazione della natura commerciale o non commerciale degli ETS e sono intervenute sulla disciplina per le deduzioni previste per chi effettua erogazioni liberali a favore di Enti del Terzo Settore. Altre modifiche derivano invece dal Decreto Semplificazioni (D.L. 77/2021) che, dopo l'innalzamento previsto dalla legge di Bilancio del 2019, ha ripristinato l'aliquota IRES¹² al 12% per le attività del Terzo Settore e ha incluso le associazioni o fondazioni di diritto privato, originate dalla trasformazione di istituti pubblici di assistenza e beneficenza, (cd. "ex IPAB") nel novero degli Enti del Terzo Settore.

La legge delega 106/2016 definisce il Terzo Settore come:

«il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi» (Legge 106/2016).

Nello specifico la legge sottoscrive che nel Terzo Settore non rientrano le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali di categorie economiche, e le fondazioni bancarie.

L'articolo 6 della legge delega specifica le caratteristiche necessarie affinché l'impresa sociale possa essere ricompresa tra gli Enti del Terzo Settore. Questa deve, ad esempio, svolgere attività d'impresa per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, individuare settori di attività propri dell'impresa sociale nell'ambito delle attività di interesse generale comprese nell'elenco unico comune a tutti gli Enti del Terzo Settore, e adottare modalità di gestione responsabili e trasparenti. Per quanto concerne invece le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, vengono svolte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il coordinamento del Presidente del Consiglio, e il coinvolgimento del Consiglio nazionale del Terzo Settore, nonché, per quanto concerne gli aspetti inerenti la disciplina delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (Art 7, Legge n. 106/2016).

¹² L'aliquota IRES è una delle imposte principali che le società di capitali devono pagare. L'acronimo sta per "Imposta sul Reddito delle Società". Riguarda le società di capitali come S.r.l., S.p.a. e S.a.p.a., le cooperative e anche gli enti commerciali ed è calcolata sul reddito dell'impresa. È entrata in vigore nel 2008, in sostituzione dell'Irpeg (imposta sul reddito delle persone giuridiche), al fine di avvicinare il sistema italiano agli standard europei (Di Terlizzi, 2020).

Il Decreto Legislativo (D. Lgs) 117/2017¹³, provvede “al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli Enti del Terzo Settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti”, configurandosi come uno strumento unitario in grado di garantire la:

«coerenza giuridica, logica e sistematica - di tutte le componenti del Terzo Settore al fine di - sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona e valorizzando il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione dei principi costituzionali» (D. Lgs. 117/2017).

Con il D. Lgs 117/2017 viene meno il vincolo degli interventi “sperimentali e innovativi” precedentemente considerati dalla Legge 328/2000 requisiti fondamentali per l'avvio di una coprogettazione tra pubblico e privato, la quale diventa la principale forma di collaborazione. Il Codice delimita il perimetro del Terzo Settore enumerando gli enti che ne fanno parte individuati in: organizzazioni di volontariato (ODV), associazioni di promozione sociale (APS), enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative (art. 41 del Codice e circolare n. 2 del 5 marzo 2021 del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali) e società di mutuo soccorso. Con nota n. 2088 del 28 febbraio 2020, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rispondendo ad alcuni quesiti in riferimento al Codice del Terzo Settore, ha specificato che, tra i requisiti necessari a definire l'Ente del Terzo Settore vi sono: la natura privatistica dell'ente, l'elemento teleologico del perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, l'assenza dello scopo di lucro, lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).

Il D. Lgs. 112/2017 “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”¹⁴, ha definito le imprese sociali come:

«tutti gli enti privati che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando

¹³ “Codice del Terzo Settore”, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, entrato in vigore il 3 agosto 2017.

¹⁴ A norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 106/2016.

modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività» (D. Lgs.112/2017).

Non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio, persona fisica, le amministrazioni, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati. Le cooperative sociali e i loro consorzi inoltre acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2017).

La legge quadro del Servizio Sociale, Legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, ha portato ad un importante cambio di paradigma, determinando il passaggio da una prospettiva di “*government*”¹⁵ a quella di “*governance*” condivisa con la società civile. Viene superata la logica del Welfare residuale, molto diffusa in precedenza, per la quale il Terzo Settore veniva coinvolto prevalentemente solo in assenza di fondi adeguati da parte del pubblico per l'implementazione di politiche pubbliche (Speziale, 2020). La legge 328/2000 all'art. 1 “Principi generali e finalità”, comma 4 enuncia:

«Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» (Legge 328/2000, art.1 comma 4).

Lo stesso principio è contenuto anche nell'articolo 118 della Costituzione il quale prevede che:

«La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. [...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (Art. 118 Costituzione Italiana).

¹⁵ Il termine “*government*” richiama un'azione intrapresa dallo Stato senza presenza di mediazione nelle scelte gestionali politico-economiche da parte di terzi (Di Gaspare, 2021).

Il principio di sussidiarietà, in generale, è il principio per cui l'ente di livello superiore svolge compiti e funzioni amministrative solo quando questi non possano essere svolti dall'ente di livello inferiore (Treccani). Nell'ordinamento italiano, si distingue tra sussidiarietà verticale, che è il criterio di allocazione delle competenze fra livelli di governo differenti e mira ad attribuire la generalità delle competenze e delle funzioni alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini; e sussidiarietà orizzontale, che contempla la suddivisione dei compiti fra le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati (Art. 118, Costituzione italiana). Il principio di sussidiarietà verticale è stabilito anche dall'art. 5 del Trattato della Comunità europea:

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene [...], soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario» (Art. 5 Trattato della Comunità europea).

Per quanto riguarda invece la sussidiarietà orizzontale, questa si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà, e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati), e i pubblici poteri intervengono in funzione sussidiaria, di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione (Treccani).

L'articolo 117 delinea le differenze tra le materie di competenza esclusiva statale, quelle di competenza regionale e quelle correnti (tra le quali: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali etc.) (Art. 117 Costituzione Italiana). Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Rispetto a ciò lo stesso Articolo 117 prevede che "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato" (Art. 117 Costituzione Italiana).

L'articolo 5 della Legge 328/2000 delinea invece il "Ruolo del Terzo Settore", prevedendo che: per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili, "promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo Settore anche attraverso politiche formative ed

interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea". E ancora, al comma 2:

«Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale» (Art. 5 comma 2 Legge 328/2000).

La legge 328/2000 attribuisce quindi ai Comuni le funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, indica le priorità e i settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti del Terzo Settore, spostando l'attenzione dall'azione esclusiva dell'ente pubblico ad una azione svolta da una pluralità di attori (Speziale, 2020). A partire da questi presupposti, si assiste allo spostamento del baricentro delle funzioni pubblico-statali dalla produzione diretta di beni e servizi, alla promozione delle capacità di azione della società civile e del mercato che, per quanto riguarda i servizi sociali, trova nel Terzo Settore il soggetto protagonista (Ranci Ortigosa 2017).

3.2.1 Collaborazione e coprogettazione pubblico-privato

Come chiarito, l'ingresso del Terzo Settore nel sistema di welfare sancisce il passaggio importante da un modello di erogazione dei servizi tipicamente centralizzato (statale), a un sistema di integrazione delle risorse dei soggetti pubblici con quelle disponibili presso i soggetti del cosiddetto privato sociale (mix) (Bertotti et al. 2017). Nel modello di Welfare mix la ripartizione dei ruoli, vede i Comuni impegnati nella fase di selezione delle persone che si rivolgono al servizio attraverso le funzioni di presa in carico e definizione del progetto personalizzato di inclusione sociale e nella fase di esternalizzazione dei servizi (bandi, convenzioni ecc.), mentre il Terzo Settore è impegnato nella realizzazione degli stessi (Gori e Gessner, 2018).

Attraverso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 marzo 2001 "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona", ai sensi dello stesso art. 5 della Legge del 2000, n. 328, sono state istituite all'art. 7 "Istruttorie pubbliche per la coprogettazione con i soggetti del terzo settore". È previsto infatti che:

«Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi» (Art. 7 DPCM 2001).

Conseguentemente, tale strumento, può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei Piani di Zona¹⁶ attraverso la concertazione, con i soggetti del Terzo Settore, di forme e modalità di inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali, collaborazione fra PA e soggetti del Terzo Settore, e messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi. Attraverso l'istituzionalizzazione dei Piani di Zona il processo programmatico di interventi e politiche pubbliche si sviluppa su tre livelli: nazionale, regionale e locale, e consente il coinvolgimento del Terzo Settore anche nelle fasi di costruzione di politiche.

Rispetto a ciò risulta molto importante distinguere tra coprogettazione e altre forme di collaborazione e integrazione, come l'esternalizzazione attraverso l'appalto o la cessione di servizi con la quale il soggetto individuato svolge un servizio sulla base di un progetto di massima redatto dall'amministrazione, o ancora, la progettazione partecipata, caratterizzata da una *governance* multilivello ma con una prevalenza, a livello decisionale, del pubblico sul privato. La sostanziale differenza consiste nel fatto che la coprogettazione si caratterizza per la compartecipazione del partner con proprie risorse e competenze. Il partner deve mettere a disposizione risorse aggiuntive rispetto alle risorse pubbliche intese come beni immobili, attrezzature e strumentazioni, automezzi, risorse umane, capacità del soggetto candidato di reperire contributi e/o finanziamenti da parte di enti non pubblici, costo di coordinamento ed organizzazione delle attività, cura dei rapporti con l'Amministrazione, presidio delle politiche di qualità (Brunori et al., 2009). L'assenza di questa compartecipazione di risorse identifica l'intervento come appalto o concessione di servizi, sottoposto di conseguenza al regime del Codice degli Appalti. In definitiva la coprogettazione si realizza attraverso una condizione di

¹⁶ Il Piano di Zona è un documento programmatico triennale con il quale i Comuni associati, in intesa con l'Azienda Sanitaria Locale, definiscono le politiche sociali e socio-sanitarie rivolte alla popolazione dell'ambito territoriale coincidente con il distretto sanitario. Esso ha l'espressa finalità di dare attuazione alla Legge di riforma dei Servizi Sociali n.328/2000, in coerenza con il Piano regionale e nazionale degli interventi e dei servizi sociali, e di raccordarsi con la programmazione sanitaria distrettuale. Il Piano di Zona ha lo scopo di costruire un sistema integrato di interventi e servizi, creando una rete di attori (Comuni, Azienda Sanitaria, Associazioni, gruppi di volontariato, Cooperative sociali, Fondazioni, Ipab, Case di riposo, ecc.) (AssistentiSociali.org, 2006).

corresponsabilità che determina l'integrazione di risorse esistenti, e l'impegno condiviso nel trovarne di nuove per promuovere percorsi creativi di sviluppo del welfare (Baggio et al., 2019).

La coprogettazione rappresenta a tutti gli effetti una forma di innovazione sociale, in quanto: determina una riforma della Pubblica Amministrazione la quale opera con metodi nuovi dall'ideazione alla realizzazione di interventi, nello specifico con nuove modalità operative e inter-organizzative attraverso l'impiego di strategie relazionali, con il fine di perseguire un benessere reale, equo e sostenibile (De Ambrogio, 2016). In questo ambito l'Ente Pubblico ha la responsabilità di: scegliere quando utilizzare la coprogettazione piuttosto che altre forme di collaborazione, farsi promotore dell'iniziativa di coprogettazione, ed operare in modo imparziale e trasparente soprattutto nella fase di selezione dei partner (De Ambrogio, 2016). Il Terzo Settore si presenta invece come motore autonomo di cambiamento: compensa le difficoltà del pubblico, e si impegna, nella maggior parte dei casi, in un doppio partenariato, quello con il pubblico e quello con altri attori del Terzo Settore, a volte anche concorrenti tra loro, che spesso decidono di aggregarsi e presentare, in risposta all'avviso di coprogettazione del pubblico, un unico progetto in modo tale da avere più possibilità di essere selezionati grazie all'unione di risorse e competenze.

L'utilizzo della parola *partnership* o collaborazione pubblico-privato può generare incertezze interpretative. Essa è molto spesso riferita a contratti di durata per la costruzione e gestione di infrastrutture (Hodge & Greve, 2017). In realtà, quest'ultima rappresenta solo una specifica forma di collaborazione. La collaborazione pubblico-privato ha un significato più ampio e, anzi, come spiegato in precedenza, esistono diverse forme di collaborazione, che possono essere lette attraverso diversi schemi interpretativi. Vecchi, Cusumano e Casalino (2022), identificano due principali schemi al fine di analizzare diverse forme di collaborazione. Un primo schema varia in base al livello istituzionale di riferimento: macro, meso e micro, il secondo rilegge le forme di collaborazione con specifico riferimento alla mobilitazione di capitali privati per la realizzazione di investimenti di lungo termine, ovvero quegli investimenti strategici per la società e l'economia, come per esempio la ricerca, la transizione ecologica, la sanità, l'educazione, le infrastrutture etc, che possono essere di competenza pubblica o privata (Vecchi et al., 2022). È proprio con riferimento a questo tipo di collaborazioni che Mazzucato (2021) auspica un ruolo più imprenditoriale da parte dello Stato e, quindi, un miglior bilanciamento nella suddivisione dei rischi e dei possibili rendimenti.

Per quanto concerne i tre livelli su cui si basa il primo schema identificato da Vecchi e colleghi (2022): a livello macro, si instaurano collaborazioni e *partnership* informali o interazioni finalizzate alla creazione o all'implementazione di una *policy*. A questo livello è possibile trovare le attività di *lobbying*¹⁷ (transazionali o relazionali) svolte da imprese e organizzazioni no profit o dalle loro associazioni volte a influenzare l'attività di *policy-making*. Questa azione di *lobbying* non avviene solo per ritardare l'introduzione di politiche pubbliche che potrebbero, ad esempio, imporre maggiori costi alle imprese, ma sempre di più, per stimolare anche il *policy-maker* a introdurre una regolamentazione più ambiziosa orientata verso determinati obiettivi sociali e/o ambientali generando così il vantaggio competitivo, almeno nel breve periodo, delle imprese più innovative e visionarie. Si pensi ad esempio all'azione sul clima generata dall'accordo di Parigi del 2015, sfociata nel cosiddetto Partenariato di Marrakech¹⁸ per l'azione globale per il clima varato nel 2016, o al Global Compact che riunisce sotto l'egida delle Nazioni Unite le principali aziende mondiali per promuovere la sostenibilità. È proprio con l'obiettivo di stimolare il mercato verso il perseguimento di una maggior sostenibilità sociale e ambientale, che la collaborazione a livello macro può sostanziarsi, oltre che attraverso iniziative di alto profilo come quelle riportate, regolamentando anche attraverso la concessione di incentivi fiscali ad hoc (si pensi agli incentivi previsti dal PNRR Italiano nell'investimento 4.0 della prima componente della Missione 1, relativo ai crediti d'imposta) o attraverso contributi a fondo perduto (ad esempio gli incentivi per le batterie o la microelettronica nell'iniziativa Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo). In questo senso, vanno lette le iniziative di *Corporate Social Responsibility* (CSR) da parte delle imprese, spesso orientate anche ad azioni di *lobbying*. Secondo il modello di Carroll (1999), la CSR si compone di quattro pilastri: la responsabilità di impresa di fare

¹⁷ L'insieme delle strategie e delle tecniche volte ad ottenere un provvedimento favorevole ad un gruppo di pressione che si è attivato politicamente viene definito *lobbying*. Le lobby, o gruppi di pressione, sono soggetti collettivi (aziende, associazioni di categoria, ordini professionali, organizzazioni ambientali e ogni altra tipologia di attore collettivo) che, per il perseguimento delle proprie finalità, manifestano la necessità di un'attività di relazione con i soggetti istituzionali e della politica (Antonucci, 2021).

¹⁸ La ventiduesima sessione della Conferenza delle Parti (COP 22) si è tenuta a Marrakesh, in Marocco, dal 7 al 18 novembre 2016. Si è trattato di un vertice che si è concentrato su aspetti tecnici (a cominciare dall'avvio della redazione del regolamento di attuazione dell'Accordo di Parigi del 2015), ma che, nel contesto specifico segnato soprattutto dall'insediamento dell'amministrazione statunitense del Presidente Trump, apertamente ostile alla decarbonizzazione dell'economia e all'imposizione di vincoli multilaterali alla libertà d'azione, aveva come obiettivo politico primario quello di affermare l'irreversibilità delle decisioni prese con la COP 21 a Parigi l'anno prima (Nigro, 2016).

profitto; la responsabilità legale di operare secondo le leggi; la responsabilità etica di fare ciò che è corretto; la responsabilità filantropica di contribuire allo sviluppo della società. Se le prime due, secondo Carroll, sono obbligatorie, la terza è auspicabile e la quarta è volontaria e desiderabile. La responsabilità filantropica di contribuire allo sviluppo della società, è spesso chiamata *corporate citizenship*. In anni più recenti, Michael Porter ha inserito la dimensione sociale negli assetti strategici d'impresa, prima con la concettualizzazione della cosiddetta dimensione sociale del contesto competitivo (Porter e Kramer, 2006) e, successivamente, con lo *Shared Value Creation* (Porter & Kramer, 2011). Ovvero, le sfide della società possono rappresentare un'area di business e profitto per le imprese e la capacità delle stesse di individuare soluzioni a tali sfide può rappresentare una forma di *impact investing*¹⁹, consentendo di ottimizzare o bilanciare ritorno economico e sociale.

Effettivamente, negli anni più recenti, si sta assistendo a un cambio di passo molto significativo da parte delle imprese e degli investitori, per i quali la società non è più solamente terreno verso cui orientare azioni filantropiche volontarie finanziate con budget importanti ma comunque limitati, spesso anche come strumento di *lobbying* (Brunori et al., 2009). Ma piuttosto la società e le sfide sociali (tra cui in primis il cambiamento climatico) stanno diventando parti fondanti della strategia ibrida di impresa. Le azioni della Commissione Europea con l'adozione della proposta per una nuova direttiva sulla *Corporate Sustainability Reporting* (Aprile 2021), unita alle altre azioni, tra cui il regolamento sul *Sustainable Finance Disclosure* (Marzo 2021), il regolamento sul *Climate Benchmarks* (Dicembre 2020) e il regolamento sulla *Taxonomy* (Luglio 2020), rappresentano un quadro giuridico molto ambizioso per sostenere gli obiettivi strategici del Green Deal e assicurare consistenza, evitando azioni di *greenwashing*²⁰, da parte degli investitori privati. Il totale degli investimenti ESG gestiti a livello globale ammonta oggi a circa 35,3 trilioni di dollari, coprendo quasi il 36% di

¹⁹ L'*impact investing* è un settore in rapida crescita e affianca la finanza tradizionale per accogliere le esigenze di nuove categorie di investitori responsabili ed etici, interessate non solo a un rendimento finanziario ma anche al perseguimento di un impatto sociale. È quindi rappresentativo di quegli investimenti con un impatto sociale misurabile e intenzionale che, in diverse forme, si collocano in un territorio intermedio tra la filantropia e gli investimenti sostenibili e responsabili.

Secondo l'ultimo report del Global Impact Investing Network (GIIN), l'ammontare di risorse gestite nel settore a livello mondiale è superiore a 100 miliardi di dollari (Fondazione Social Venture, 2020).

²⁰ Il *Greenwashing* è una strategia di comunicazione o di marketing perseguita da aziende, istituzioni, enti che presentano come ecosostenibili le proprie attività, cercando di occultarne l'impatto ambientale negativo (Treccani 2021).

tutti i beni *under management*²¹ a livello globale (GSIA, 2020). Il fenomeno degli investimenti ESG, sottoposto ad un particolare sviluppo durante la pandemia, dovrebbe aumentare ancora, fino al punto di superare nel 2025, gli investimenti tradizionali (Ferriari e Natoli, 2020). Questo tipo di orientamento strategico da parte delle imprese rappresenta una chiara forma di *partnership* informale verso il perseguimento di obiettivi di policy. In questo contesto, fondamentale è l'impiego di forme di *impact investing*, con le quali investitori privati canalizzano i capitali prevalentemente verso imprese e start up in grado di ottimizzare il rapporto tra ritorno finanziario e ritorno sociale (Brunori et al., 2009). Esempi di forme di *impact investing* sono interventi implementati in aree quali: energie rinnovabili, accesso alle risorse idriche, riciclo e gestione dei rifiuti, agricoltura sostenibile, riforestazione e gestione delle foreste (Ferriari e Natoli, 2020).

A livello meso, troviamo invece quelle forme di collaborazione/partnership che, pur caratterizzate da un diverso grado di intensità, danno luogo a un perimetro nel quale attori pubblici e privati mettono a sistema risorse finanziarie e non, per contribuire a un obiettivo condiviso. A questo livello possiamo trovare da un lato, vere e proprie partnership istituzionalizzate, quali le società miste (che rappresentano una istituzionalizzazione della collaborazione mediante la creazione di un veicolo societario) o le fondazioni miste; e dall'altro, programmi di sviluppo, ricerca e innovazione, educazione, cooperazione che rappresentano il tentativo di diversi attori, pubblici e privati (come ad esempio associazioni di categoria, imprese, enti di ricerca), di individuare obiettivi specifici congiunti rispetto ai quali mobilitare risorse o anche solo indirizzare azioni (Vecchi et al., 2021). Il livello di formalizzazione di questi programmi di sviluppo può cambiare a seconda del contesto di riferimento, ma in genere la collaborazione viene sancita attraverso la sottoscrizione di intese o *Memorandum of Understanding* a seconda degli obiettivi (Vecchi et al., 2021). Infine, sempre a livello meso, si possono trovare programmi di *blended finance*²², messi a punto e gestiti da banche di sviluppo, come ad esempio la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che offrono strumenti di

²¹ Il termine "under management" indica il valore di mercato dell'insieme di tutti i fondi gestiti da una determinata istituzione finanziaria (banca, fondo speculativo ecc.) per conto dei propri clienti o investitori (Dizionario di economia).

²² La *blended finance*, ossia finanza mista, è definita come l'uso strategico della finanza per lo sviluppo dei fondi filantropici al fine di mobilitare flussi di capitali privati verso i mercati emergenti e portare a risultati positivi per gli investitori e le comunità colpite. Questo mix di capitale pubblico e privato potrebbe portare mille miliardi di investimenti addizionali alla dote degli SDGs, secondo quanto emerso nel report presentato dalla Blended Finance Taskforce in occasione del forum di Davos (EticaNews, 2018).

finanziamento volti a mobilitare capitali privati, facendo leva su capitali pubblici. Gli strumenti di *blended finance* sono prevalentemente finalizzati a chiudere il gap di investimento in infrastrutture e piccole e medie imprese (Vecchi et al., 2021). Esempi sono programmi di garanzia, co-garanzia e contro garanzia per sostenere l'accesso al credito delle imprese, specie le PMI; oppure programmi di *venture capital* pubblico-privato per supportare la nascita e lo sviluppo di *start-up*; o ancora, più in generale, fondi pubblico-privato, basati su logiche di "tranching", ovvero strati di capitali con diversi gradi di rischio sopportati, volti a mobilitare gli investitori istituzionali verso investimenti a lungo termine più rischiosi, dove gli investitori pubblici investono capitali negli strati più rischiosi del fondo (Matile, 2021).

A livello micro infine, la collaborazione/partnership pubblico-privato assume la forma di un rapporto sinallagmatico tra un'autorità pubblica e un soggetto privato (Brunori et al., 2009). Tale rapporto può sostanziarsi in contratti a titolo oneroso o non oneroso per la PA. Tra i secondi troviamo i contratti di locazione, contratti di sponsorizzazione, interventi di sussidiarietà orizzontale, le convenzioni con gli enti del Terzo Settore. Tra i primi si distinguono l'appalto e la concessione. Gli appalti sono contratti a titolo oneroso con i quali le amministrazioni acquistano beni, servizi o lavori. I contratti di concessione sono finalizzati, invece, alla costruzione o potenziamento di una infrastruttura e/o alla gestione di un servizio (Vecchi et al., 2021). Negli ultimi anni, proprio come conseguenza della diffusione e consolidamento di modelli di investimento a impatto, sono stati sperimentati contratti di tipo *outcome-based*, ovvero contratti che responsabilizzano l'operatore economico verso la generazione di risultati sociali. La collaborazione a livello micro è quella più rilevante per le amministrazioni a livello locale in quanto consente di conseguire un duplice risultato: la PA, agendo come compratore sofisticato, attraverso un approccio strategico al *procurement* (approvvigionamento) da un lato, è in grado di migliorare il livello dei servizi ai cittadini e alla società e, dall'altro, può stimolare innovazione, produttività, efficienza e allineamento a obiettivi strategici, come la sostenibilità ambientale nel settore privato (Bellini, 2021).

Agire in qualità di committente sofisticato richiede quindi un cambio di passo da parte delle amministrazioni e dei propri manager e funzionari attraverso la presa di coscienza del proprio ruolo nella società e con la conseguente revisione degli obiettivi della funzione acquisti, che superino il risparmio di breve termine ottenuto in sede di aggiudicazione dei contratti, abbracciando, invece, un'ottica di costo totale di acquisto e costo del ciclo di vita che includa anche i costi sociali, ambientali ed economici delle scelte operate (Bellini, 2021). Servono in

tal senso una presa di coraggio, che porti a sfruttare appieno tutti i margini di libertà concessi dalle norme, e investimenti su persone attraverso il reclutamento di figure con un background diverso rispetto a quello tradizionale di tipo giuridico (Vecchi et al., 2021).

Le collaborazioni pubblico-privato sopra analizzate risultano essere strategiche ed essenziali per realizzare investimenti di lungo termine, sia quelli in infrastrutture (tangibili e intangibili, economiche e sociali) sia quelli d'impresa, volti quindi a sostenere sia gli investitori più tradizionali, benché sempre di più orientati a logiche di investimento di tipo ESG, sia quelli di lungo termine veri e propri (come assicurazioni, fondi pensione, fondi sovrani e anche di impatto).

3.3 Lo sviluppo sostenibile nel dialogo tra pubblico e privato

Nel libro “Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism” (2021), l'economista Mazzucato, professore di *Economics of Innovation and Public Value* all'University College di Londra, dedica largo spazio al ruolo proattivo dello Stato, in senso lato, o più in generale delle Amministrazioni Pubbliche, e della collaborazione pubblico-privato, per risolvere le sfide contemporanee ben riassunte dai 17 SDGs citati nei precedenti capitoli. Gli SDGs rappresentano non solo un'agenda per le politiche pubbliche, ma sempre di più sono alla base delle strategie di operatori industriali e investitori. Da questo punto di vista possono essere considerati una istituzionalizzazione di quel concetto di valore pubblico (comunemente definito con il termine anglosassone “*public value*”), che non è più solo prerogativa delle istituzioni pubbliche, ma il cui perseguimento, data la magnitudine e la complessità, richiede una mobilitazione coordinata di pubblico e privato (Meynhardt, 2009).

Gli SDGs contenuti nell'Agenda 2030 rappresentano un punto di discontinuità rispetto ad altre iniziative intraprese a livello internazionale in quanto sono a tutti gli effetti un punto di partenza, un programma operativo, per guidare la transizione verso la costruzione di un pianeta più inclusivo. È esplicitamente richiesto nell'Agenda l'impegno attivo e coordinato di tutte le componenti della società. In altri termini, l'attuazione dell'Agenda 2030 e, più in generale, il perseguimento dello sviluppo sostenibile non può essere demandato unicamente agli Stati, ma è compito di tutti (Stato, imprese, Terzo Settore, singoli cittadini, etc.) farsi carico, ciascuno per la propria parte, della realizzazione del percorso di transizione tracciato. Ciò impone a tutti i

soggetti economici e sociali di interrogarsi sul grado di coerenza fra le proprie azioni e gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, richiedendo un'adesione sostanziale e formale all'Agenda. Impone, altresì, l'utilizzo di un unico linguaggio di sostenibilità per mezzo del quale costruire relazioni fra realtà diverse, ma tutte orientate al programma comune (Forum Nazionale del Terzo Settore, Rapporto 2021). In questa direzione, l'impegno di allineamento del linguaggio agli SDGs, che si sostanzia nella ricerca e costruzione di processi e strumenti capaci di progettare e comunicare la propria attività, inquadrando la stessa in termini di capacità di creare un valore che sia funzionale al perseguimento degli SDGs, annovera già diverse e molteplici iniziative. Basti pensare al sempre più stretto legame che intercorre fra politiche europee e sviluppo sostenibile (la scelta della struttura della Commissione Europea a guida Von der Leyen ne è un esempio, così come la definizione dei driver che guidano il fondo Next Generation EU).

Anche la Pubblica Amministrazione italiana sta esplorando, sia a livello nazionale che locale, diverse strade per valutare l'impatto delle proprie politiche in termini di sviluppo sostenibile. Le imprese puntano con sempre maggiore decisione alla costruzione di strumenti di programmazione e rendicontazione che tengano in considerazione gli Obiettivi dell'Agenda 2030. Le sfide della politica e, ancor di più delle imprese, riguardano un processo di trasformazione dei propri indirizzi strategici che non devono più essere orientati esclusivamente all'aumento del PIL e alla generazione di profitto a qualsiasi costo. L'andamento di queste variabili macroeconomiche e microeconomiche deve essere condizionato o, meglio, deve essere coerente con la realizzazione di processi di sviluppo sostenibile capaci, per loro natura, di tenere insieme gli aspetti dell'inclusione sociale, della tutela dell'ambiente, di un lavoro dignitoso, di un'economia capace di creare ricchezza per tutti, di garantire livelli di salute e istruzione adeguati allo sviluppo umano anche dei più fragili (Simoncelli e Candela, 2018).

In questo percorso di transizione non si può non sottolineare come gli ETS siano quelle realtà che meno di altre, almeno fino a un recente passato, sono state capaci di dotarsi di sistemi strutturati di monitoraggio e rendicontazione delle proprie attività. La normativa recente ha evidenziato la necessità di dotare gli Enti del Terzo Settore di tali sistemi, soprattutto nella prospettiva della valutazione d'impatto della loro azione (Art. 14, D.L. 3 luglio 2017, n. 1174). Un impatto che, nel quadro di riferimento nazionale e internazionale, non può che essere misurato in termini di capacità di attivare processi di sviluppo sostenibile, evidenziando il contributo che il Terzo Settore può dare al raggiungimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030.

Quest'ultima, dunque, rappresenta un'importante opportunità di evoluzione del Terzo Settore, perché offre una cornice di riferimento capace sia di valorizzare le molteplici attività poste in campo dagli ETS con un linguaggio condiviso, sia di mettere le stesse in comunicazione con l'azione politica e imprenditoriale, rendendo nei fatti riconoscibile il valore aggiunto e il ruolo che il Terzo Settore ricopre per l'attuazione del programma di azione globale per lo sviluppo sostenibile (Gorgoni, 2021). Diversi sono gli elementi necessari per cogliere tale opportunità: primo fra tutti la crescita di consapevolezza negli enti dell'importanza della misurazione, e in specie della misurazione d'impatto (Simoncelli e Candella, 2018). Si tratta di un passaggio culturale cruciale: è solo attraverso la conoscenza di sé stessi, basata su dati e numeri e non su impressioni, che si creano le fondamenta per lo sviluppo degli enti stessi. Per dare concretezza è necessario dotarsi di figure professionali adeguate capaci di accompagnare gli enti nella progettazione e valutazione delle proprie azioni. Inoltre, occorre che maturi la modellistica sulla misurazione d'impatto orientato esplicitamente ai temi relativi agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Per favorire tale maturazione, gli ETS, potrebbero collaborare alla definizione e alla sperimentazione dei modelli di misurazione. Un simile elemento è necessario non solo per valorizzare in un contesto più ampio il contributo degli ETS, ma anche per aprire a questi ultimi le porte di nuove opportunità di finanziamento nazionali ed europee (Simoncelli e Candella, 2018). Infatti, nei prossimi anni, in misura sempre maggiore, l'accesso alle risorse economiche sarà vincolata alla capacità di generare esplicitamente impatti positivi nelle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, ciò significa che non basterà dichiarare che ciò avviene, ma sarà necessario testimoniare tramite appositi strumenti di misurazione.

Ben prima della formalizzazione degli SDGs, e della diffusione di logiche di investimento che perseguono criteri ambientali, sociali e di *governance*, (in inglese: ESG environmental, social, governance), o della teorizzazione dello “*Shared Value Creation*”²³ (Porter & Kramer, 2011), Jørgensen & Bozeman (2007) scrivevano:

«il valore pubblico non è prerogativa esclusiva del settore pubblico, né il settore pubblico rappresenta l'unico insieme di istituzioni che ha l'obbligo di generale valore pubblico, [anche se

²³ Per *Shared Value* si intende la creazione di valore condiviso da parte delle imprese. Si fa quindi riferimento all'insieme delle politiche e delle pratiche operative che rafforzano la competitività di un'azienda, migliorando nello stesso tempo le condizioni economiche e sociali della comunità in cui essa opera. Tale approccio, basato su un rapporto di dipendenza reciproca tra la competitività delle aziende e il benessere delle comunità esterne a essa, attribuisce alle prime un ruolo nuovo e innovativo, superando i modelli tradizionali legati alla responsabilità sociale d'impresa (Corporate social responsibility, CSR) (Kramer, 2022).

chiaramente] ha un ruolo speciale come garante dei valori pubblici» (Jørgensen & Bozeman, 2007: 373).

In questo contesto, le collaborazioni pubblico-privato non sono quindi più solo da intendersi come un mero strumento operativo per il perseguimento di strategie pubbliche, ma costituiscono un pilastro della strategia stessa per generare e orchestrare la creazione di valore pubblico. Appare così ancora più evidente come l'obiettivo di una collaborazione pubblico-privato non sia solo quello di mobilitare capitali privati, per la realizzazione ad esempio di investimenti pubblici, ma soprattutto quello di mettere a sistema attori pubblici e privati, sia profit che non-profit, per co-progettare, co-produrre e cocreare soluzioni, condividendo risorse non solo economiche, ma strumentali e di competenze, rischi e vantaggi che possano generare valore per la società. Come si legge dalle parole di Bryson, Crosby e Stone (2006), la collaborazione è:

«collegamento o condivisione di informazioni, risorse, attività e competenze delle organizzazioni per raggiungere insieme un risultato che le organizzazioni singole non potrebbero raggiungere separatamente» (Bryson et al, 2006: 44).

Questo approccio alle collaborazioni pubblico-privato è riconducibile al paradigma della *Network Governance*²⁴ e della *Collaborative Innovation*²⁵ (Torfing et al, 2021). Crosby, 't Hart e Torfing (2017) mettono infatti in evidenza come il valore pubblico possa essere conseguito:

«non attraverso gli sforzi eroici di manager pubblici strategici, ma attraverso sforzi dispersi e leadership distribuita in cui gran parte del lavoro abilitante può essere svolto da agenti senza un'autorità formale nel sistema di governo» (Crosby et al, 2017: 659).

Sulla stessa scia, Bryson, Sancino, Benington, e Sørensen suggeriscono anche che «i *policy maker* e i manager nei settori pubblico, privato, non-profit e della società civile devono in qualche modo creare sia separatamente che congiuntamente valore pubblico» (Bryson et al., 2017: 641).

²⁴ In letteratura con l'espressione "network governance" (o network management) si fa riferimento ad un'attività posta in essere in presenza di interdipendenze e finalizzata a coordinare le strategie di attori operanti all'interno di un network, aventi obiettivi e preferenze che, con riferimento a uno specifico problema o politica, potrebbero risultare convergenti/condivise (Lim, 2011).

²⁵ La collaborative innovation (co-innovazione) è un paradigma dell'innovazione dove nuove idee e approcci provenienti da risorse interne ed esterne sono integrate in una piattaforma per generare nuovi valori e beni condivisi da tutti gli stakeholders, compresi i consumatori. Si basa sul coinvolgimento, la co-creazione e sull'esperienza (Miluzzi, 2017).

3.3.1 Il ruolo del social worker nelle Missioni del PNRR

Il PNRR italiano, analizzato nel precedente capitolo, si caratterizza per un'impostazione generale che corrisponde ad alcune sensibilità di fondo del *social work*, per almeno due fattori (Marocchi, 2021). Il primo è il riconoscere alla coesione sociale un valore trasversale nel consentire e orientare lo sviluppo. Per programmare il rilancio del Paese è infatti necessario non limitarsi ad aspetti economici e produttivi, ma assicurare la coesione all'interno della società, come esplicitato nella Missione 5. Il secondo fattore riguarda la scelta di uno sviluppo "buono" (Marocchi, 2021), come si evince ad esempio dall'attenzione ai temi ambientali espressi nella Missione 2, culturali e alla salute: uno sviluppo quindi non fatto meramente di crescita del PIL, ma ispirato ad un'idea più ampia di sostenibilità. Infatti come previsto dal regolamento RRF i piani devono contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; accesso all'assistenza sanitaria; protezione e inclusione sociale. Inoltre devono promuovere un cambiamento nelle politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali (PNRR, 2021: 12). Sicuramente, la transizione ecologica non potrà avvenire in assenza di una altrettanto importante e complessa transizione burocratica, che includerà riforme fondamentali nei processi autorizzativi e nella *governance* per molti degli interventi delineati. Proprio per questo la Missione 2 pone particolare attenzione affinché la transizione avvenga in modo inclusivo ed equo, contribuendo alla riduzione del divario tra le regioni italiane, pianificando la formazione e l'adattamento delle competenze, e aumentando la consapevolezza su sfide e opportunità offerte dalla progressiva trasformazione del sistema. Come chiarito all'inizio del presente capitolo i concetti di inclusione, coesione ed equità sono propri del servizio sociale, e rappresentano veri e propri principi guida del lavoro del *social worker*. Allo stesso modo anche quando si parla di diffusione di consapevolezza rispetto alla necessità di trasformazione del sistema e di transizione ecologica, il contributo che i professionisti del sociale possono dare è tutt'altro che marginale. Infatti proprio in virtù della propria conoscenza del territorio, del proprio lavoro con e per la persona e la comunità, e della propria sensibilità rispetto a temi sociali, i *social workers*, risultano professionisti fondamentali nel progettare e implementare azioni di sensibilizzazione e presa di coscienza della collettività. La diffusione della cultura e della consapevolezza dei temi e delle sfide ambientali, diffuse in modo ampio nella cittadinanza, in particolar modo nelle nuove generazioni, rappresentano un

presupposto essenziale per affrontare con successo la transizione ecologica. Per raggiungere questo obiettivo il PNRR italiano si propone di: a) aumentare il livello di consapevolezza sugli scenari di cambiamento climatico e sulle relative conseguenze, b) educare in merito alle opzioni a disposizione per l'adozione di stili di vita e consumi più sostenibili a livello di individui, famiglie e comunità, e c) promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi, anche a livello di comunità (ad esempio coinvolgendo insegnanti, famiglie e stakeholder locali) (PNRR, 2021). Rispetto a ciò emblematico è l'investimento 3.2 della prima Componente della Missione 2, analizzato nel precedente capitolo, con il quale il Governo italiano intende promuovere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane (PNRR, 2021). Ciò verrà realizzato favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate, le *green communities*, attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. In definitiva nel pianificare e realizzare la transizione, il Governo intende assicurarsi che questa avvenga in modo equo e inclusivo, contribuisca a ridurre il divario Nord-Sud, e sia supportata da adeguate politiche di formazione. L'intento è quello di migliorare le conoscenze dei cittadini riguardo alle sfide e alle opportunità offerte dalla transizione, favorendo "la formazione, la divulgazione, e più in generale lo sviluppo di una cultura dell'ambiente che permei tutti i comportamenti della popolazione" (PNRR, 2021: 21).

Per l'Italia il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una piena transizione ecologica e digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud. Per essere efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali, la ripresa dell'Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale. La persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica (PNRR, 2021: 33). Per questo motivo le sei Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali, le Riforme e le Missioni sono valutate sulla base dell'impatto che

avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nelle opportunità fornite a tutti, senza alcuna discriminazione.

Nella Missione 5 è centrale l'obiettivo di rafforzare i servizi essenziali e incidere sul divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali al fine di aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, migliorare le opportunità di lavoro, i servizi socio-sanitari e costruire opportunità per le nuove generazioni. Da ciò emerge nuovamente l'importanza del *social work* come elemento di valorizzazione del territorio. Un contesto in cui i servizi sociali sono adeguatamente presenti ed efficaci, è un contesto in cui vi sarà una lettura dei bisogni e delle necessità della cittadinanza, profonda e globale: ciò da un lato consente una migliore risposta da parte dei servizi alle richieste della popolazione, dall'altra permette di evitare di lasciare qualcuno ai margini della società, senza possibilità né risorse a disposizione. Il rafforzamento dei servizi sociali risulta fondamentale anche per un altro aspetto: la pandemia ha dimostrato quanto sia necessario prendersi cura della salute psicofisica delle persone anziane, le più vulnerabili, anche rispetto alle conseguenze della solitudine e dell'esclusione sociale. Attualmente in Italia le persone con un'età superiore ai 65 anni sono il 23% dato destinato ad aumentare gradualmente nei prossimi anni (PNRR, 2021). Inoltre, secondo le stime attuali, il numero di anziani non autosufficienti raddoppierà fino a quasi 5 milioni entro il 2030 (PNRR, 2021). Questi dati pongono una vera e propria sfida per i servizi di welfare e per l'assistenza sociosanitaria. Per le persone anziane non autosufficienti, il Piano introduce diverse misure, strettamente legate tra loro, le prime riguardano proprio il rafforzamento dei servizi sociali territoriali finalizzato alla prevenzione dell'istituzionalizzazione e al mantenimento, per quanto possibile, di una dimensione di autonomia. L'obiettivo è assicurare, per quanto possibile, la massima autonomia e indipendenza delle persone anziane, in un contesto nel quale viene garantita una esplicita presa in carico da parte dei servizi sociali e vengono assicurati i relativi sostegni.

La Missione 5 ha poi un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale sono infatti centrali le politiche di sostegno all'occupazione: formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di

reddito durante le transizioni occupazionali (PNRR, 2021: 34). Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute attraverso interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di *housing* sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito. Nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione sono protagonisti i Comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Il coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per assicurare anche il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato (PNRR, 2021).

Come accennato all'inizio del presente capitolo il Terzo Settore avrà un ruolo importante all'interno del PNRR italiano, e non svolgerà una funzione di mero esecutore dei tantissimi progetti di inclusione sociale e rigenerazione urbana che verranno realizzati nei prossimi anni, ma parteciperà anche alle fasi di elaborazione dei bandi secondo una logica di co-programmazione e co-progettazione (Gotti e Arcuri, 2021). In apertura del capitolo dedicato alla Missione 5 si esplicita infatti che:

«L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo Settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo Settore» (PNRR, 2021).

Questo è un aspetto culturale dirimente, ripreso come appena visto, in modo esplicito a proposito degli interventi di rigenerazione urbana, ma che auspicabilmente dovrebbe diventare il metodo generale con cui si progettano gli interventi (Marocchi, 2021). Ancora, è positivo il fatto che, in tema di riforme necessarie ad accompagnare l'implementazione del Piano, come ad esempio quelle dedicate alla non autosufficienza e disabilità, sia previsto il completamento della Riforma del Terzo Settore, ancora oggi priva di alcuni importanti aspetti attuativi.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano apre dunque la strada ad un'auspicabile collaborazione tra pubblico e privato come elemento di forza per l'implementazione di interventi e politiche pubbliche condivisi, grazie alla messa a disposizione di ingenti fondi e

risorse. In questa prospettiva, dunque, gli enti locali sono chiamati a mettere in campo la loro *vision* rispetto al coinvolgimento degli enti del Terzo Settore (Minetti, 2021). Oggi, più che mai, gli enti locali e quelli del Terzo Settore hanno a disposizione una pletora di strumenti e di procedure, che debitamente mixate possono contribuire a definire servizi, interventi e prestazioni più efficaci, efficienti e sostenibili (De Ambrogio, 2016). Il PNRR rende quindi la pluralità e il carattere misto del sistema di *governance* una parte centrale delle politiche pubbliche del futuro. Gli enti del Terzo Settore dovranno dunque essere parte attiva sia nella fase di progettazione e che in quella di implementazione dei bandi. Il Terzo Settore può essere coinvolto a vario titolo in tutte le missioni del PNRR, ma quelle in cui viene previsto in maniera esplicita un suo intervento, anche in termini di co-programmazione e co-progettazione, sono le Missioni 5 e 6. Per la Missione 5 è previsto che gli ETS, comprese le cooperative, dovranno programmare e realizzare progetti per migliorare il livello di inclusione sociale del nostro Paese.

Nonostante quanto appena detto non mancano perplessità proprio rispetto al ruolo del Terzo Settore, e dei *social workers* che vi operano, nel PNRR. L'impressione è che ci sia ancora una certa difficoltà nel concepire il Terzo Settore come un soggetto strutturale e trasversale; colpisce, ad esempio, l'assenza di un richiamo esplicito al Terzo Settore negli interventi previsti nel campo della cultura, dell'agricoltura sostenibile e della economia circolare, del potenziamento delle competenze e del diritto allo studio, delle politiche del lavoro e degli interventi per potenziare il Servizio sanitario nazionale verso un modello più incentrato sui territori (Gotti e Arcuri, 2021). Quella del Terzo Settore è già oggi una realtà fatta di migliaia di soggetti privati e volontari impegnati quotidianamente in una più vasta opera di perseguimento dell'interesse generale. Non si dimentichi infatti che l'art. 55 del Codice del Terzo Settore - disposizione che, utilizzando il linguaggio della Corte costituzionale, costituisce la "chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici" (sentenza n. 131 del 2020) - pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo Codice (Corte Costituzionale, 2020). Enorme è poi il potenziale di risorse, capacità e idee del Terzo Settore e, più in generale, dell'economia sociale²⁶, caratterizzata dalle attività senza scopo di

²⁶ L'economia sociale è caratterizzata dalle attività senza scopo di lucro e di utilità sociale realizzate dalle organizzazioni di terzo settore che nel loro agire sono mosse da principi quali la reciprocità e la democrazia (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali).

lucro e di utilità sociale realizzate dalle organizzazioni del Terzo Settore che nel loro agire sono mosse da principi quali la reciprocità e la democrazia (Gotti e Arcuri, 2021).

Che il margine di attenzione nei confronti degli ETS potesse essere più ampio lo conferma ad esempio il PNRR francese (*France Relance*), all'interno del quale è molto frequente il richiamo al ruolo degli attori dell'"economia sociale e solidale" (France Relance, 2021), e costante l'impegno a sostenere l'attività di tali soggetti in molteplici ambiti di attività: agricoltura e alimentazione, cultura e turismo, sport, contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale. Così nel PNRR francese è ribadito più volte che gli ETS parteciperanno a pieno titolo alla resilienza dell'economia francese contribuendo allo sviluppo di un modello di crescita verde e inclusiva, sostenendo la transizione ecologica e guidando la battaglia per l'occupazione e l'inclusione sociale. L'economia sociale, di cui non si trova nel Piano italiano alcun riferimento specifico, è qui invece considerata come un vero e proprio modello economico e sociale il cui sviluppo viene incoraggiato in un'ottica di lungo periodo.

Anche la Commissione europea ha annunciato nel suo Programma di lavoro per il 2021 intitolato "Un'Unione vitale in un mondo fragile" la pubblicazione per il IV trimestre del 2021 di un Piano d'azione per l'economia sociale, con l'obiettivo di "potenziare gli investimenti sociali, sostenere gli operatori dell'economia sociale e le imprese sociali" (Commissione europea, 2021). E il Regolamento UE n. 241/2021 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che "le riforme e gli investimenti [dei PNRR nazionali] dovrebbero promuovere [...] l'economia sociale".

Questi due esempi confermano che sarebbe stato possibile anche per il Piano italiano, a parere di Gotti, Arcelli e colleghi, farsi carico di un approccio più ampio e meno settoriale al mondo dell'economia sociale in generale, e del Terzo Settore in particolare. Tutto ciò anche alla luce del fatto che all'interno dello stesso PNRR italiano si prevede esplicitamente l'accelerazione dell'attuazione della riforma del Terzo Settore.

Alla luce di quanto detto è possibile affermare che le collaborazioni pubblico-privato, delle quali si è parlato in precedenza, e il lavoro di rete tra i *social workers*, sia con esperienza presso la PA che presso realtà del Terzo Settore, rappresentino il propulsore per far fronte alle sfide sociali ed ecologiche globali, e più in generale allo sviluppo sociale ed economico e della tutela ambientale. In questo nuovo scenario la PA è quindi chiamata ad agire in modo proattivo o addirittura "*bold*" (Mazzucato, 2021: 216), cercando cioè soluzioni "forti" a problemi

inerentemente complessi che non ammettono compromessi al ribasso. La strada della collaborazione pubblico-privato dovrebbe essere percorsa senza preconcetti, identificando modalità di coinvolgimento del privato e strumenti attuativi che garantiscano il miglior rapporto costo-efficacia. Come ha insegnato la pandemia da Covid-19, una strategia di lungo termine deve essere attenta alla gestione del rischio e predisporre risposte adeguate agli eventi avversi. Il ricorso a un approccio collaborativo garantisce maggiore resilienza in quanto poggia sul concorso di più attori, generando al contempo maggiore complessità. La valutazione di tale complessità, e la sua interiorizzazione all'interno di strumenti operativi (organizzativi, contrattuali e informativi), rappresenta una delle criticità più importanti nella definizione e gestione delle collaborazioni pubblico-privato (Mazzucato, 2021). Risulta quindi fondamentale l'impiego di strumenti e modalità lavorative in grado di proporre un nuovo modello di riferimento e una nuova postura affinché le amministrazioni possano governare proattivamente, e non subire, la collaborazione con gli operatori economici. Solo in questo modo risulta possibile superare la paura della relazione pubblico-privato che non ha consentito, nell'ultimo ventennio, di sfruttarne i vantaggi ma anche e soprattutto di sviluppare fiducia e competenze distintive sia nel pubblico che nel privato, quali pilastri fondamentali su cui fondare la ripresa del Paese dopo la pandemia da Covid-19, e la ripartenza orientata ad una transizione ecologica e ad uno sviluppo sostenibile, a partire proprio dall'azione di quei professionisti che, come i *social workers*, si impegnano quotidianamente nella valorizzazione della persona e del territorio.

3.4 In sintesi

Il Nuovo Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, con l'introduzione del dovere di contribuire alla tutela dell'ambiente, chiede ai professionisti del settore di contribuire attivamente alla costruzione dei modelli di sviluppo sostenibile delle comunità. La portata di queste indicazioni è enorme e conferma l'evoluzione del ruolo della professione nella direzione di un welfare universalista ed eco-sociale che si rivolge non solo ai portatori di disagi conclamati, ma che mira a promuovere il benessere sociale di tutti. Il servizio sociale, in particolare quello europeo, si è generato e riprodotto entro assetti istituzionali e politiche sociali che hanno sostenuto la crescita del Welfare State, parallela alla crescita del benessere economico dei paesi industrializzati (Pellegrino et al., 2015). In questi regimi, il *social work* ha offerto e accresciuto la propria competenza e funzione professionale, fungendo da raccordo tra le condizioni personali (individuali, familiari o di gruppo) e gli apparati normativi e regolativi dell'accesso ai benefici della società "progredita" (Inglehart, 1983). Proprio per il ruolo centrale svolto dai *social workers* nella costruzione dei regimi di Welfare State, viene spontaneo chiedersi se tali professionisti possano fare altrettanto nella promozione e nel sostegno di modelli di Eco Welfare. Per quanto disequilibrante, la pandemia può consentire a tutti i *social workers* di prendere consapevolezza del fatto che la propria professione si è rivelata essenziale nell'attività di fronteggiamento; ciò dovrebbe portare di conseguenza a ripensare a una nuova specificità che inquadri il servizio sociale come co-protagonista del cambiamento comunitario in chiave ecologica (Gorgoni, 2021). Le competenze, le conoscenze, le abilità specifiche degli assistenti sociali e il ruolo ricoperto nel sistema di welfare, possono diventare indispensabili per orientare, programmare e implementare i servizi e gli interventi innovativi utili ad affrontare i problemi strutturali delle comunità e le conseguenze di crisi, come quella pandemica e quella ecologica.

Il ruolo centrale che il *social work* può e deve rivestire nel processo di promozione di una transizione ecologica giusta ed equa, assume un valore ancora più significativo alla luce degli obiettivi prefissati dal PNRR italiano. In virtù della propria conoscenza del territorio, del proprio lavoro con e per la persona e la comunità, e della propria sensibilità rispetto a temi sociali, i *social workers*, risultano professionisti fondamentali nel progettare e implementare azioni di sensibilizzazione e presa di coscienza della collettività. La diffusione della cultura e della consapevolezza dei temi e delle sfide ambientali, diffuse in modo ampio nella

cittadinanza, in particolar modo nelle nuove generazioni, rappresentano un presupposto essenziale per affrontare con successo la transizione ecologica e le Missioni previste dal PNRR italiano. Sicuramente, la transizione ecologica non potrà avvenire in assenza di una altrettanto importante e complessa transizione burocratica, che includerà riforme fondamentali nei processi autorizzativi e nella *governance* per molti degli interventi delineati dal Piano.

Rispetto a ciò fondamentale è il coinvolgimento di tutti gli attori impegnati nel sociale: il PNRR italiano apre la strada ad un'auspicabile collaborazione tra pubblico e privato come elemento di forza per l'implementazione di interventi e politiche pubbliche condivisi, grazie alla messa a disposizione di ingenti fondi e risorse (Minetti, 2021). Enorme è il potenziale di risorse, capacità e idee del Terzo Settore, motivo per il quale le collaborazioni pubblico-privato, e il lavoro di rete tra i *social workers*, sia con esperienza presso la PA che presso realtà del Terzo Settore, rappresentano il propulsore per far fronte alle sfide sociali ed ecologiche globali, e più in generale allo sviluppo sociale ed economico e della tutela ambientale.

Conclusione

In questa tesi ho cercato di capire se e in che modo interventi e politiche pubbliche, da un lato, e metodi e tecniche propri dei professionisti del servizio sociale, dall'altro, stiano contribuendo alla costruzione di modelli di sviluppo sostenibile e dunque ad una giusta transizione ecologica. Per rispondere a tale quesito si è optato da un lato per l'analisi degli interventi e delle politiche pubbliche adottate in sede europea e nazionale volte a rispondere a problemi sociali ed ecologici grazie all'integrazione delle tre dimensioni della sostenibilità; sociale, ambientale ed economica. Dall'altro invece si è deciso di analizzare i metodi e modelli eco-sociali adottati dai *social workers*, il ruolo di quest'ultimi nel processo di transizione e il rapporto tra pubblico e privato nella coprogettazione di interventi con e per la comunità e il territorio.

Per quanto riguarda l'adozione di politiche eco-sociali nell'Unione Europea e in Italia l'analisi dei due contesti ha permesso di comprendere perché nel corso della storia si sono spesso susseguiti tentativi fallimentari di implementazione di politiche adeguate ed efficaci per la risoluzione di problemi sociali ed ecologici. In particolar modo, come emerso nel primo capitolo, in sede europea a partire dalla constatazione della necessità di apportare modifiche ai tradizionali modelli di sviluppo basati sullo sfruttamento dell'ecosistema, si è tentato in più occasioni di adottare accordi e risoluzioni in materia ma, nella maggior parte dei casi, si è trattato di Dichiarazioni e/o Piani d'azione senza oneri o vincoli giuridici specifici per i singoli Paesi (come nel caso del Summit di Rio de Janeiro e di quello di Johannesburg). Il primo e vero tentativo di promozione dello sviluppo sostenibile e contrasto alla crisi ecologica corrisponde probabilmente all'adozione dei MDGs nel 2000 e ancora di più all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e ai SDGs nel 2015. Chiaramente l'adozione di tali obiettivi richiede agli Stati membri un continuo miglioramento delle reti di *governance* per promuovere la coerenza tra le diverse sfide e aree politiche. Ciò non sempre è immediato, soprattutto perché ad oggi nessuno stato facente parte dell'Unione Europea presenta un modello di Green Welfare adeguato ad affrontare le sfide poste dalla crisi ecologica. Ad esempio molti studiosi, tra i quali Gough, Fritz e Koch, sono concordi nell'affermare che gli stati sociali democratici siano in una posizione migliore per gestire l'intersezione tra il welfare e le politiche ambientali. Considerando che questi regimi si caratterizzano in genere per un intervento pubblico molto esteso, è probabile che gli attori politici e i cittadini accettino livelli più elevati di tassazione e regolamentazione

del mercato. Al contrario, come evidenzia Schaffrin (2014), i paesi caratterizzati da regimi di welfare liberale, presentano un livello di sostegno al welfare per i gruppi con reddito medio relativamente debole, con un conseguente alto tasso di povertà e di disuguaglianza sociale. È quindi probabile che in questi regimi vi siano dei conflitti tra il benessere pubblico e le politiche ambientali, poiché le famiglie a basso reddito avranno meno possibilità di affrontare costi energetici più elevati o di investire in misure di risparmio energetico. Nonostante molti studiosi siano concordi con quanto appena detto, ad oggi non sono ancora presenti studi convalidati in grado di dimostrare scientificamente un legame o una sinergia tra regime di welfare e prestazioni ambientali; probabilmente perché, tra le altre cose, come sottolineano Zimmermann e Graziano (2020), le potenzialità istituzionali che gli stati socialdemocratici avrebbero nell'implementare politiche eco-sociali e di conseguenza nel costruire stati eco-sociali, non sono ancora state sviluppate al massimo nella pratica.

Per quanto riguarda il contesto Italiano invece ciò che è emerso è stata una grande marginalità del Paese rispetto alla questione ambientale e al dibattito sullo sviluppo sostenibile. Pizzimenti (2008) infatti analizzando l'adozione di azioni legate alla sostenibilità in Italia tra il 1992 e il 2006 evidenzia come solo nel periodo che va dal 1997 al 2001 è possibile assistere ad una maggiore attenzione nei confronti della questione ambientale, con l'introduzione di interventi tra i quali l'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile del 1997. Proprio per questo a livello nazionale è praticamente impossibile ipotizzare la presenza passata e presente di una vera e propria politica per lo sviluppo sostenibile. L'analisi del contesto italiano ha permesso di arrivare ad una principale conclusione: l'assenza totale di un'elaborazione in chiave integrata del rapporto tra ambiente e sviluppo ha comportato l'impossibilità nell'implementare politiche eco-sociali adeguate nel Paese.

Restando nell'ambito dei provvedimenti presi per affrontare la crisi ambientale attraverso una transizione ecologica giusta, di fondamentale importanza è stata l'analisi del NGEU e del PNRR italiano almeno per due motivi. In primo luogo il periodo storico che stiamo vivendo, in riferimento alla crisi pandemica, ha determinato una risposta condivisa da parte dell'Unione Europea, la quale ha messo in campo un notevole ammontare di risorse al fine di consentire agli Stati membri la ripresa. In secondo luogo, per quanto riguarda l'Italia nello specifico, il PNRR non rappresenta solo uno strumento di "fuori uscita" dalla crisi, ma un'imperdibile opportunità di sviluppo, considerando che la pandemia è andata ad accentuare problemi sociali, economici ed ambientali, che erano presenti già da tempo nel Paese (come ad

esempio una scarsa produttività, un PIL al di sotto della media europea, ed evidenti difficoltà nell'adozione di nuove tecnologie). Uno degli aspetti più importanti emersi dall'analisi del PNRR italiano riguarda sicuramente il fatto che il regolamento RRF vincola gli Stati membri ad elaborare investimenti e riforme seguendo tre principali assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, ed inclusione sociale. Ciò significa che, in sede europea, è ben chiaro l'inscindibile legame tra dimensione sociale, ambientale ed economica della sostenibilità. Ciò emerge con fermezza anche nel PNRR italiano, all'interno del quale in più occasioni la Missione 2, Rivoluzione verde e Transizione ecologica, e la Missione 5, Inclusione e coesione, vengono identificate come obiettivi trasversali a tutto il Piano, da raggiungere quindi attraverso tutti gli investimenti e le riforme previsti. All'interno del secondo capitolo, a seguito di una dettagliata analisi dell'articolazione e composizione del PNRR italiano, e delle due Missioni, si è optato per evidenziare anche le criticità del Piano stesso. Infatti, se come detto, gli elementi positivi nell'adozione di un tale strumento sono oggettivi ed innegabili, dall'altro è fondamentale non sottovalutare le criticità che questo può determinare nella sua implementazione. La preoccupazione principale che emerge, trattata nel paragrafo 2.4, riguarda l'effettiva capacità della Pubblica Amministrazione di implementare gli interventi delineati nei tempi previsti. La PA italiana infatti non sempre nel corso della storia ha dimostrato di essere rapida nell'esecuzione di interventi e riforme; l'Italia è lo Stato della UE che beneficia del maggior ammontare assoluto di finanziamenti europei provenienti dal NGEU pertanto, la buona gestione del PNRR italiano è una condizione necessaria per il successo del RRF.

Parallelamente all'analisi delle politiche e degli interventi eco-sociali europei e italiani, si è portata avanti anche l'analisi del ruolo del *social work*, e degli strumenti messi in campo dalla professione, per affrontare la crisi ambientale. Come chiarito nel primo capitolo l'Eco-Welfare rappresenta il livello macro della questione trattata; la cornice all'interno della quale promuovere dibattiti e confronti costruttivi volti a produrre un cambiamento reale e a contrastare la crisi ecologica attraverso l'implementazione di politiche ed interventi adeguati. Al contempo però non è possibile pensare ad uno sviluppo sostenibile che non coinvolga le professioni e gli specialisti che quotidianamente lavorano a stretto contatto con le comunità e di conseguenza con i problemi sociali da queste espressi. Perché vi sia un cambiamento reale e duraturo è quindi necessario che questo parta dal basso: dalle pratiche, dai metodi e dalle tecniche impiegate dai professionisti. Proprio per questo motivo, l'analisi avanzata nel presente elaborato, ha portato alla consapevolezza per la quale i *social workers*, in virtù della propria

conoscenza del territorio, del proprio lavoro con e per la persona e la comunità, e della propria sensibilità rispetto a temi sociali, risultano avere un ruolo fondamentale nel progettare e implementare azioni di sensibilizzazione e presa di coscienza della collettività. La diffusione della cultura e della consapevolezza dei temi e delle sfide ambientali, diffuse in modo ampio nella cittadinanza, in particolar modo nelle nuove generazioni, rappresentano un presupposto essenziale per affrontare con successo la transizione ecologica e le Missioni previste dal PNRR italiano. Il servizio sociale infatti attraverso l'utilizzo di metodi come l'Eco-Social Work, sottolinea la natura relazionale di tutte le parti costitutive e ridefinisce il dovere di prendersi cura degli altri, inclusa la responsabilità di prendersi cura del Pianeta Terra, superando le disuguaglianze strutturali e intervenendo nei contesti di degrado ambientale. Inoltre il sistema di valori dell'Eco-Social Work favorisce l'uguaglianza, l'inclusione sociale, l'equa distribuzione delle risorse e il riconoscimento dei diritti umani, primo tra tutti quello di vivere in modo etico e sostenibile. I principi di uguaglianza, inclusione sociale ed equa distribuzione delle risorse, sono centrali all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale propone un'idea di rilancio inclusiva, volta ad evitare che qualcuno resti ai margini della ripresa. La consapevolezza secondo la quale la ripresa dalla crisi pandemica e la transizione ecologica necessitano del contributo dell'intera società per essere efficaci, porta ad un'ulteriore riflessione riguardante il rapporto tra PA e Terzo Settore nel raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile. La collaborazione e coprogettazione tra pubblico e privato rappresenta un elemento di forza per l'implementazione di interventi e politiche pubbliche condivisi, grazie alla messa a disposizione di ingenti fondi e risorse.

Politiche eco-sociali e servizio sociale, secondo quanto emerso dalla presente Tesi di Laurea, rappresentano due elementi strettamente connessi. Il Nuovo Codice Deontologico dell'Assistente Sociale chiede ai *social workers* di contribuire attivamente alla costruzione dei modelli di sviluppo delle comunità, sottolineando nuovamente l'importanza della funzione politica svolta dagli assistenti sociali. Tale funzione richiede di promuovere la solidarietà, la sussidiarietà e l'uguaglianza e di conseguenza la giustizia sociale e il benessere, tenendo bene a mente che non esiste benessere sociale senza benessere ambientale.

Riferimenti Bibliografici

- ABI – Associazione Bancaria Italiana (2021) *Economia e Mercati Finanziari-Creditizi*, Rapporto mensile ABI, Luglio 2021, Attività finanziaria delle famiglie, p. 12.
- Abrahamson P. (1999) *The Welfare Modelling Business*, Soc. Policy Adm., 33, pp. 394–415.
- Addams J. (1902) *Democracy and Social Ethics*, New York, Univ of Illinois Pr.
- AEA (2017) *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, EEA Report, 17, Copenhagen, European Environmental Agency.
- Agenzia delle Entrate (2020) *SuperBonus 110%*, in www.agenziaentrate.gov.it
<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/superbonus-110%25> (consultato il 01/04/2022)
- Alain T. (2009) *“Libertà, uguaglianza, diversità”*, Il Saggiatore, Milano, p. 196;
- Alcaro L. (a cura di) (2013) *Rifiuti solidi in mare (Marine Litter): problemi e possibili soluzioni in Marlisco-MARine Litter in Europe Seas: Social Awareness and CO-Responsibility*
https://www.marlisco.eu/tl_files/marlisco/Video-Contest/Downloads/Rifiuti_Solidi_In_Mare.pdf
(consultato il 05/04/2022)
- Algan Y., Beasley E., Cohen D., Foucault M. and Péron M. (2019) *Qui sont les Gilets Jaunes et leurs Soutiens?* Observatoire du Bien-etre du CEPREMAP et CEVIPOF, Paris, France.
- Amin A., Hausner J. (1997) *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Aldershot, Edward Elgar.
- Arrighetti A., Seravalli G. (1998) *Sviluppo locale e istituzioni intermedie*, in «Sviluppo Locale», vol. V, n. 7, pp. 5-32.
- ANAC (2016) Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali, Delibera n. 32, 20 gennaio, in www.anticorruzione.it
https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6421
(consultato il 01/06/2022)
- Antonucci M. C. (2021) *Cosa sono le lobby, come funzionano e perché servono*, in Lenius si legge come si scrive
<https://www.lenius.it/cosa-sono-le-lobby/> (consultato il 31/05/2022)

- Asara V., Otero I., Demaria F. and Corbera E. (2015) *Socially sustainable degrowth as a social–ecological transformation: repoliticizing sustainability*, *Sustainability science*, 10 (3), 375-384.
- Assemblea Generale ONU (2015) *Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, New York
<https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/> (consultato il 30/03/2022)
- AssistentiSociali (2006) Il Piano di Zona in www.assistentisociali.org
<http://blog.assistentisociali.org/2006/09/30/il-piano-di-zona/> (consultato il 01/06/2022)
- ASviS (2021) *ASviS su PNRR: “Risorse insufficienti per la transizione ecologica”* in www.sersysambiente.com
<https://www.sersysambiente.com/asvis-pnrr-risorse-insufficienti-transizione-ecologica/> (consultato il 05/04/2022)
- Baker S., Kousi M., Richardson D., Young S. (a cura di) (1997) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*, New York, Routledge
- Baggio M., Manara V.C., Sacconi L. (2018) *L’impatto della finanza a impatto sociale: uno studio sulla relazione tra strumenti finanziari, forme di governance e motivazioni*. Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull’impresa sociale 25-26 maggio 2018 - Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento, Iris Network
<https://bit.ly/2UqLSjo> (consultato il 06/06/2022)
- Baldwin P. (1990) *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Balocchi A. (2019) Smart Grid: cos’è e cosa significa, in www.lumi4innovation.it
<https://www.lumi4innovation.it/smart-grid-cose-e-cosa-significa/> (consultato il 01/04/2022)
- Balocco V. (2021) *Sostenibilità: significato, obiettivi e perché è importante* in www.esg360.it
<https://www.esg360.it/esg-world/sostenibilita-significato-obiettivi-e-perche-e-importante/> (consultato il 07/02/2022)
- Bellini M. (2021) *Rischio di fornitura e ESG: il ruolo determinante del digitale e del procurement*, in *Network Digital360*

<https://www.esg360.it/report-analisi-e-ricerche/rischio-di-fornitura-e-esg-il-ruolo-determinante-del-digitale-e-del-procurement/> (consultato il 13/06/2022)

Bellini M. (2021) *ESG: tutto quello che c'è da sapere per orientarsi su Environmental, Social, Governance*, in *Network Digital360*

<https://www.esg360.it/environmental/esg-tutto-quello-che-ce-da-sapere-per-orientarsi-su-environmental-social-governance/> (consultato il 08/05/2022)

Bertotti T., Facchini C., Rossi P. (2017) *Traiettorie d'innovazione nel welfare locale. La riconfigurazione del settore politiche sociali del comune di Milano, nel parere degli operatori*, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.2, pp.275-298

Bifulco L. (2015) *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma, Carocci

Biglia G. (2018) *Primavera Silenziosa. Il primo manifesto ambientalista*, in *Cittadini Ecologisti.it*

<https://www.cittadiniecologisti.it/libri-ambiente-ecologia/primavera-silenziosa/> (consultato il 15/06/2022)

Bin R. (1998) *Sussidiarietà o diritti dei cittadini?*, in «Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo locale», XIX, Marzo-Giugno, pp. 185-189.

Blanke T., Sachsse C. (1987) *Ökologisch helfen? Anmerkungen zur Kritik des Sozialisationsstaates*, in Opielka, M. & Ostner, I. (eds) (1997) *Umbau des Sozialstaats*. Essen, Klartext, pp. 309-321.

Boetto, H. (2017) *Un modello eco-sociale trasformativo: sfidare i presupposti modernisti nel lavoro sociale* in «British Journal of Social Work»
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10705422.2019.1660516> (consultato il 23/02/2022)

Bölük G., Mert M. (2014) *Fossil & renewable energy consumption, GHGs (greenhouse gases) and economic growth: Evidence from a panel of EU (European Union) countries*, *Energy*, 74, pp. 439–446.

Bozeman B., Jørgensen T. B. (2007) *Public Values an Inventory*, SAGE Publications, New York

https://www.researchgate.net/publication/258122274_Public_Values_An_Inventory (consultato il 31/05/2022)

Brandstedt E., Emmelin M. (2016) *The concept of sustainable welfare. In Sustainability and the Political Economy of Welfare*, Routledge, London, UK, 2016; pp. 15–28.

- Bryson J. M., Crosby B. C., Stone M. M. (2006) *The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature*, PAR Public Administration Review
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x> (consultato il 31/05/2022)
- Bryson J., Sancino A., Benington J., & Sørensen E. (2017) *Towards a multi-actor theory of public value co-creation*, Public Management Review, 19(5), 640–654.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164> (consultato il 31/05/2022)
- Brunori L., Gagliani G., Gibin A. M. (2009) *Volontari al fronte. Prepararsi all'emergenza attraverso il gruppo*, Milano, Franco Angeli
- Büchs M. and Koch M. (2019) *Challenges for the degrowth transition: The debate about wellbeing*, Futures: the journal of policy, planning and futures studies, 105, 155-165.
- Camera dei Deputati (2021) *Riforma del Terzo Settore, Documentazione parlamentare*, in www.camera.it
https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_riforma_del_terzo_settore-1.html#:~:text=Con%20%22Riforma%20del%20Terzo%20settore,della%20legge%20delega%20106%2F2016. (consultato il 05/06/2022)
- Campanini A. (1989) *Servizio sociale e modello sistemico*, p.34, Roma, Carocci Faber
- Capgemini (2021) *World Wealth Report*.
<https://worldwealthreport.com> (consultato il 30/05/2022)
- Carroll A. B. (1999) *Corporate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct*, Business & Society, 38(3), 268–295
- Chiarafisi P. (2021) *La tempesta perfetta: il Pnrr e le criticità dei Comuni italiani*, La Voce Repubblicana
<https://www.vocerepubblicana.it/2021/12/23/la-tempesta-perfetta-il-pnrr-e-le-criticita-dei-comuni-italiani/> (consultato il 03/04/2022)
- Commissione Europea (2015) *Accordo di Parigi*, Parigi
https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_it (consultato il 13/03/2022)
- Commissione Europea (2017) *Social Pillar*, Bruxelles
<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and->

investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it (consultato il 01/04/2022)

Commissione Europea (2020) *Sure*, Bruxelles
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it (consultato il 23/03/2022)

Commissione Europea (2020) *Plasmare il futuro digitale dell'Europa, la strategia europea per i dati e il Libro Bianco sull'intelligenza artificiale*, Bruxelles
<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES034.pdf> (consultato il 19/03/2022)

Commissione Europea (2020) *Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile*, Bruxelles
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en> (consultato il 30/03/2022)

Commissione Europea (2021) *DESI*, Bruxelles
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (consultato il 17/03/2022)

Congeduti V. (2012) *Il club di Roma e i limiti della crescita*, in *Scienza in Rete*
<https://www.scienzainrete.it/contenuto/articolo/club-di-roma-e-limiti-alla-crescita> (consultato il 15/06/2022)

Consiglio Europeo (1997) *Patto di Stabilità*, Strasburgo
<https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf> (consultato il 24/03/2022)

Consiglio Europeo (2021) *Council gives green light to first recovery disbursements*, in www.consilium.europa.eu
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/> (consultato il 03/04/2022)

Consiglio dei Ministri (2020) *React-EU*, Bruxelles
https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/reg.2221-2020-React-EU_GUUE_IT.pdf (consultato il 15/03/2022)

Council of Ministres (2021) *Recovery and Resilience Plan: Next Generation UE*, Bruxelles
https://www.mef.gov.it/en/focus/documents/PNRR-NEXT-GENERATIONITALIA_ENG_09022021.pdf (consultato il 20/03/2022)

CooperativeItalia (2021) *Il ruolo del Terzo Settore nel PNRR*, in cooperativeitalia.it
<https://www.cooperativeitalia.it/terzo-settore-missioni-pnrr/amp/> (consultato il 02/08/2022)

- Crosby B. C., ‘t Hart P., Toring J. (2016) *Public value creation through collaborative innovation*, Sansoni Editore, Firenze
https://www.researchgate.net/publication/306923294_Public_value_creation_through_collaborative_innovation (consultato il 31/05/2022)
- Dal Pra Ponticelli M. (a cura di) (1985) *I modelli teorici del Servizio Sociale*, Roma, Casa Editrice strolabio
- Deacon B. (2007) *Global Social Policy and Governance*, California, SAGE Publications Inc
- De Ambrogio U., Guidetti C. (2016) *La coprogettazione. La partnership tra Pubblico e Terzo Settore*, Carocci Faber, Roma
- De Luca C. (2004) *Il volontariato per la formazione dell'uomo solidale*, Soveria mannelli, Rubbettino
- Dewane C.J. (2011) *Ambientalismo e lavoro sociale: l'ultimo problema di giustizia sociale. Social Work Today*, estratto da «Critical Currents», n° 9, Novembre
<https://www.tni.org/files/download/contoursofclimatejustice.pdf> (consultato il 23/02/2022)
- Di Terlizzi R. (2020) Ires: Cos'è, chi la paga e come si calcola, in www.farenumeri.it
<https://farenumeri.it/ires/> (consultato il 15/06/2022)
- Dobson A. (2003) *Citizenship and the Environment*, Oxford, Oxford University Press
- Dominelli L. (2014) “Promoting environmental justice through green social work practice. A key challenge for practitioners and educators” in *International Social Work*, n. 57(4), p. 339
- Dorigatti L., Mori A., Neri S. (2018) *Pubblico e privato nei servizi sociali ed educativi: il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche*, La Rivista delle Politiche Sociali, n.3, pp.209-231
- Duit A., Feindt P.H. and Meadowcroft J. (2016) *Greening Leviathan: The rise of the environmental state?*, *Environ. Politics* 25, pp. 1–23.
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press: Princeton, NJ, USA.

- European Commission (2019) *The European Green Deal*, Brussels
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf (consultato il 25/03/2022)
- European Commission (2010) *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020 final of 3 March 2010.
- Eurostat, Glossary: *Domestic Material Consumption (DMC)*, in www.ec.europa.eu
[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Glossary:Domestic_material_consumption_\(DMC\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Glossary:Domestic_material_consumption_(DMC)) (consultato il 17/03/2022)
- EticaNews (2018) *Gli Sdgs aspettano mille miliardi di blended finance*, in www.eticanews.it
<https://www.eticanews.it/gli-sdgs-puntano-su-mille-miliardi-di-blended-finance/> (consultato il 22/05/2022)
- Federico T. (2015) *Gli eventi che hanno fatto la storia dello sviluppo sostenibile* in «Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile»
<http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/#:~:text=L'Agenda%202021%20guider%C3%A0%20la,1>.
 (consultato il 07/02/2022)
- Ferreri L. (2018) *La riforma del Terzo Settore: il quadro normativo di riferimento*, in dirittoeconomiaimpresa.it
<https://www.dirittoeconomiaimpresa.it/riforma-terzo-settore-quadro-normativo-di-riferimento> (consultato il 03/06/2022)
- Ferriani F., Natoli F. (2020). *ESG risks in times of COVID-19*, Applied Economics Letters, 1-5
- Fitzpatrick T., Caldwell C. (2001) *Towards a theory of ecosocial welfare: radical reformism and local exchanges and trading systems (LETS)* in «Environmental Politics 10», no. 2, pp 43-67
https://www.researchgate.net/publication/261730861_Towards_a_Theory_of_Ecosocial_Welfare_Radical_Reformism_and_Local_Exchanges_and_Trading_Systems_LETS (consultato il 22/02/2022)
- Forum Nazionale Terzo Settore (2021) *Il Terzo Settore e gli obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Rapporto 2021*
https://www.forumterzosettore.it/files/2021/05/Report-SDGs2021_DEF_grafica.pdf (consultato il 04/06/2022)

- Franco G. (2018) *Che cos'è davvero il keynote?*, in metodo4s.it, sezione Parlare in pubblico
<https://www.metodo4s.it/che-cose-davvero-il-keynote/> (consultato il 04/06/2022)
- Fritz M., Koch M. (2019) *Public Support for Sustainable Welfare Compared: Links between Attitudes towards Climate and Welfare Policies* in «Sustainability»
<file:///C:/Users/Utente/Desktop/tesi%20di%20laurea/testi/testo%202.pdf> (consultato il 21/02/2022)
- Gazzi G. (2017) *Lettera Aperta in occasione della Giornata mondiale del servizio sociale*, Roma
<https://cnoas.org/wp-content/uploads/2019/07/Comunicato-Stampa-20-marzo-su-Lettera-Aperta.pdf>
 (consultato il 05/04/2022)
- Gori C., Gessner G.C. (2018) *Casi sempre più gravi e bisogni in competizione. La definizione degli interventi nel welfare locale sotto pressione*, Etnografia e ricerca qualitativa, 11, n.1, pp.142-164
- Gotti G., Arcuri A. (2021) *Cosa c'è nel PNRR per il terzo settore*, in Pandora Rivista
<https://www.pandorarivista.it/articoli/cosa-ce-nel-pnrr-per-il-terzo-settore/> (consultata il 02/08/2022)
- Gough I. (2008) *Social policy and climate change*, in «Journal of European Social Policy» p. 330
<file:///C:/Users/Utente/Desktop/tesi%20di%20laurea/testi/Nuova%20cartella/Nuova%20cartella/Gough-et-al-2008-Social-policy-and-climate-change-proof-copy%20IT.pdf> (consultato il 14/02/2022)
- Gough I. (2013) *Climate change, social policy and global governance*, in «Journal of International and Comparative Social Policy» pp. 185-203.
file:///C:/Users/Utente/Desktop/tesi%20di%20laurea/testi/Nuova%20cartella/Nuova%20cartella/Gough_Climate-change-social-policy-and-global-governance_2013%20IT.pdf (consultato il 15/02/2022)
- Gough I. (2015) *Climate Change and Sustainable Welfare: The Centrality of Human Needs*, Camb. J. Econ. 39, 1191–1214.
- Gray M., Coates J., & Hetherington T. (a cura di) (2012) *Environmental of Social Work*, New York, Routledge.
- Graziano P., Forno F. (2012) *Sustainable Community Movement Organisations*, J. Consum. Cult. 2014, 14, 139–157
- Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Principi fondamentali* in www.governo.it

<https://www.governo.it/it/costituzioneitaliana/principifondamentali/2839#:~:text=economica%20e%20sociale.Art.,di%20condizioni%20personali%20e%20sociali.> (consultato il 08/02/2022)

Governo italiano (2021) *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (consultato il 10/03/2022)

GSIA (2020) *Global Sustainable Investment Review 2020*, p. 5
<http://www.gsi-alliance.org> (consultato il 31/05/2022)

Gui L. (2015) *Il lavoro sociale che cambia. Per un'innovazione della formazione universitaria*, Pellegrino V., Scivoletto C. (a cura di), Franco Angeli, Milano.

Haila Y. (2000) *Ekologiasta politiikkaan. Kurinpitoa vai solidaarisuutta*, Tiede ja edistys 2 (25), pp. 80-96.

Halışçelik E., Soytaş M. A. (2019). *Sustainable development from millennium 2015 to Sustainable Development Goals 2030*, Sustainable Development, 27(4), 545-572.

Haas P.M. (1992) *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organisation», vol. 46, n. 1, pp. 1-35.

Hoff M., Mc Nutt (1994) *The Global Environmental Crisis. Implications for Social Welfare and Social Work*. Avebury, Aldershot.

Hodge G., & Greve C. (2017) *On public-private partnership performance: A contemporary review*, Public Works Management & Policy, 22(1), 55-78.

IFF (2021) *Global Debt Monitor. COVID Drives Debt Surge—Stabilization Ahead?*, February 2021

INAPP (2019) *Audizione Presidente Sacchi, in materia di reddito di cittadinanza e pensioni presso le Commissioni riunite Lavoro pubblico e privato e Affari sociali della Camera*, 4 marzo 2019
<https://bit.ly/2ks3AYc> (consultato il 05/06/2022)

ISPRA (2021) *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, edizione 2021, Roma
https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapporto_dissesto_idrogeologico_italia_ispra_356_2021_finale_web.pdf (consultato il 03/04/2022)

- ISTAT (2019) *Rapporto Annuale 2019: la situazione del Paese*, Roma
<https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2019/Rapportoannuale2019.pdf> (consultato il 29/03/2022)
- Jakobsson N., Muttarak R., Schoyen M. (2017) Dividing the pie in the eco-social state: Exploring the relationship between public support for environmental and welfare policies in «Environment and Planning C: Politics and Space»
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2399654417711448> (consultato il 10/02/2022)
- Karvinen S. (1993) *Metodologia come base per la professionalità nel lavoro sociale*, Jyvaskyla, Gummerus, pp. 131-173
- Khan, J., Hildingsson, R., & Garting, L. (2020) *Sustainable welfare in Swedish cities: Challenges of eco-social integration in urban sustainability governance*. *Sustainability*, 12(1), 383.
- Koch M., Fritz M. (2014) *Building the Eco-social State: Do Welfare Regimes Matter?*, *J. Soc. Policy* 43, pp. 679–703.
- Koch M. (2019) *The state in the transformation to a sustainable postgrowth economy*, *Environ. Politics*, 29, pp. 115–133.
- Koehler G. (2016) *Assessing the SDGs from the standpoint of eco-social policy: Using the SDGs subversively*. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(2), 149-164.
- Lafferty W., Langhelle O. (a cura di) (1999) *Towards Sustainable Development*, London, Mac Millan.
- Jacobs M. (1995) *Justice and Sustainability*, in J. Lovenduski – J. Stanyer (a cura di), *Contemporary Political Studies, Proceedings of the Political Studies Association*, Belfast: 1470-85.
- Jahn D. (2014) *The Three Worlds of Environmental Politics. In State and Environment: The Comparative Study of Environmental Governance*, Duit A., Ed., MIT Press, Boston, MA, USA, pp. 81–110.
- Langhelle O. (1999) *Sustainable Development: Exploring the Ethics of our Common Future*, 129–149 in «Sustainability»
<file:///C:/Users/Utente/Desktop/tesi%20di%20laurea/testi/testo%202.pdf> (consultato il 21/02/2022)

- Lax G. (2022) *Agricoltura: cos'è e quali sono gli incentivi* in www.studiocataldi.it
<https://www.studiocataldi.it/articoli/44205-agricoltura.asp> (consultato il 01/04/2022)
- Lastrico E. (2019) *Green, Blue e Circular Economy, Bioeconomia: facciamo un po' d'ordine*,
 in www.revetro.it
<https://www.revetro.it/green-blue-e-circular-economy-bioeconomia-facciamo-un-po-dordine/> (consultato il 25/05/2022)
- Malavasi G. (2021) *Green Social Work. Che cos'è il "Green Social Work" e quali sono i problemi di cui si occupa* in www.erickson.it
<https://www.erickson.it/it/mondo-erickson/articoli/lavoro-sociale-rivista-online/volume-3-2021/green-social-work/> (consultato il 05/02/2022)
- Marsella A. (2011) *L'episteme sociale per gestire la governance*, Lecce, Pensa Multimedia
- Marshall T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Matthies A-L. (1993) *Ekologinen lahestymistapa sosiaalityossa*, in Granfelt R., Jokiranta H., Karvinen S., Matthies A- L., and Pohjola A., *Monisarmainen sosiaalityo*, Jyvaskyla, Gummerus, pp. 231-252.
- Matthies A-L., Narhi K. and Ward D. (2001) *The Eco-social approach in Social Work*, SoPhi, University of Jyvaskyla.
- Mazzucato M. (2021) *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*, London, United Kingdom, Allen Lane/Penguin.
- Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., and Behrens W. W. (1972) *The Limits to Growth*, New York, Universe Books.
- Meynhardt T. (2009) *Public Value Inside: What is Public Value Creation?*, *International Journal of Public Administration*, Volume 32
https://www.researchgate.net/publication/247530984_Public_Value_Inside_What_Is_Public_Value_Creation (consultato il 31/05/2022)
- Meyer C. H. (1983) *Clinical Social Work in the Eco-Systems Perspective*. New York, Columbia, University Press.

- Meyer C. H. (1995) *The Ecosystems Perspective. Implications for Practise*, in Meyer C. H. and Mattaini M. A. *The Foundations of Social Work Practise*, Washington DC, NASW pp. 16-27.
- Messori M. (2021) *Non solo opportunità. I punti deboli del Pnrr italiano*, Luiss School of Government.
https://www.huffingtonpost.it/entry/non-solo-opportunita-i-punti-deboli-del-pnrr-italiano-di-messori_it_61a47cc2e4b0f398af14be90/ (consultato il 03/04/2022)
- Ministero dello Sviluppo Economico (2020) *Piano Energia e Clima (PNIEC)*, Roma
<https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2040668-pniec2030> (consultato il 03/04/2022)
- Molyneux T. (2010) *The Practical Realities of Ecosocial Work: A Review of the Literature*, *Critical Social Work*, Vol. 11, Agosto
<http://uwindsor.ca/criticalsocialwork> (consultato il 17/03/2022)
- Moore M. H. (1995) *Creating Public Value: Strategic management in government*, Harvard University Press
- Närhi K. (2006) *The eco-social approach in social work and the challenges to the expertise of social work*, University of Jyväskylä
https://www.researchgate.net/publication/270272237_The_eco-social_approach_in_social_work_and_the_challenges_to_the_expertise_of_social_work (consultato il 05/05/2022)
- Neve E. (2000) *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Roma, Carocci
- Wendt WR (1986) *Umwelt - Lebenswelt. Beitrage zu Theorie und Praxis Okosozialer Arbeit*, pp. 208-240
- Wetlesen J. (1999) *A Global Ethic of Sustainability?*, in W. Lafferty – O. Langhelle (a cura di), *Towards Sustainable Development: On the Goals of Development – and the Conditions of Sustainability*, London, Macmillan Press, pp. 30-47.
- World Health Organization (2018) *Obiettivi di sviluppo del millennio*, in www.who.int
[https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs)) (consultato il 07/02/2022)
- O'Connor J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, Transaction Publishers, Piscataway, NJ, USA.

- O'Connor J. (2008) *Professionals Perspectives of Corporate Social Responsibility*, Springer, Berlino
- Ordine Assistenti Sociali-Consiglio Nazionale (2020) Codice Deontologico dell'Assistente Sociale
<https://cnoas.org/wp-content/uploads/2020/03/Il-nuovo-codice-deontologico-dellassistente-sociale.pdf>
 (consultato il 06/06/2022)
- Osservatorio CPI (2022) *Il PNRR: dodici mesi di commenti e monitoraggio*, in www.osservatoriocpi.unicatt.it
<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-pnrr-dodici-mesi-di-commenti-e-monitoraggio>
 (consultato il 03/04/2022)
- Our Common Future (1987) *World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press.
- Paparella A. (2010) *I modelli del Servizio Sociale*, in www.assistentsociali.org
assistentsociali.org/servizio_sociale/modelli_del_servizio_sociale.htm (consultato il 05/03/2022)
- Parlamento Europeo (2014) *Direttiva n° 52/EU*, Bruxelles
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EL> (consultato il 20/03/2022)
- Parlamento italiano (2022) *Modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, Roma
<https://temi.camera.it/leg18/temi/modifiche-agli-articoli-9-e-41-della-costituzione-in-materia-di-tutela-dell-ambiente.html> (consultato il 05/04/2022)
- Payne C. (1994) *The systems Iapproach*, in Hanvey C. & Philpot T., *Practising Social Work*. London and New York, Routledge, pp. 8-21.
- Pizzimenti E. (2008) “Do Paradigms Matter?” *L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche in Il Mulino-Rivistaweb, Fascicolo 1, Aprile
- Polanyi K. (1962) *The great transformation. In The Political and Economic Origins of Our Time*, 3rd ed., Beacon Press, Boston, MA, USA,

- Porter M. E., Kramer M. R. (2006) *Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, Harvard Business Review, (December), 78–93.
- Porter M. E., Kramer M. R. (2011) *Creating Shared Value*, Harvard Business Review, gennaio-febbraio
<https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value> (consultato il 31/05/2022)
- Pradhan P., Costa L., Rybski D., Lucht W. and Kropp J. P. (2017) *A Systematic Study of Sustainable Development Goal (SDG) Interactions*, Earth's Future, 5 (11), 1169-1179
- Pye S., Skinner I., Meyer-Ohlendorf N., Leipprand A., Lucas K. and Salmons R. (2008) *Addressing the Social Dimensions of Environmental Policy*, Unit E1 – Social and Demographic Analysis, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, European Commission.
- Ranci Ortigosa C. (2017) *Pubblico e privato nell'ambito dei servizi sociali. Il welfare mix negli anni della grande recessione*, Bologna, Il Mulino
- Rapporto Brundtland (1987) *“Our Common Future”*, WCED
<https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1987-rapporto-brundtland.pdf> (consultato il 10/03/2022)
- Ridley M. (2010) *The rational optimist: How prosperity evolves*, London, Fourth Estate.
- Sabato, S., Mandelli, M. (2018) *the EU's potential for promoting an eco-social agenda. Rapport rédigé dans le cadre du projet «Sustainable welfare societies: Assessing linkages between social and environmental policie»*, NOVA Norwegian Social Research. Bruxelles: OSE.
- Sabato S., Mandelli M. and Vanhercke B. (2021) *The Socio-Ecological Dimension of the EU Recovery. From the European Green Deal to the Recovery and Resilience Facility*, Social Cohesion learning Series, Eurosocal Collection N. 24, Madrid
- Samperi A. (2020) *Cos'è l'Ecodesign e perché è fondamentale per fare Economia Circolare in azienda?*, in SfridooNews
<https://www.sfridoo.com/2020/12/01/economia-circolare/cose-lecodesign-e-perche-e-fondamentale-per-fare-economia-circolare-in-azienda/> (consultato il 25/05/2022)

- Schaffrin Y. (2014) *I nuovi rischi e opportunità sociali del cambiamento climatico in «International Handbook on Social policy and Environment»* Cheltenham
file:///C:/Users/Utente/Desktop/tesi%20di%20laurea/testi/Nuova%20cartella/Nuova%20cartella/inserite/esto%201%20IT.pdf (consultato il 16/02/2022)
- Schneider F., Kallis G. and Martinez-Alier J. (2010) *Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability*. Introduction to this special issue, *Journal of cleaner production*, 18 (6), 511-518.
- Simoncelli M., Candela M. (2018) *La lungodegenza post-acuzie in Italia*, *Italian Journal of Medicine*, 6, n.1, pp.1-41
- Spagnolo F. (2019) *Rachel Carson e la sua battaglia per l'ambiente*, in Tropismi.it
<https://www.tropismi.it/2019/06/07/rachel-carson/#:~:text=Silent%20Spring%20C3%A8%20un%20libro,ambiente%20che%20sugli%20esseri%20umani>. (consultato il 15/05/2022)
- Spoltore S. (2020) *Che cos'è la Green Supply Chain* in www.winfatt.com
<https://www.winfatt.com/blog/che-cosa-%C3%A8-la-green-supply-chain> (consultato il 30/03/2022)
- Swascan (2021) *Pubblica Amministrazione e Capoluoghi Italiani a rischio ransomware*, in www.swascan.com
https://www.swascan.com/wp-content/uploads/2021/11/Cyber_risk_indicators_capoluoghi.pdf
(consultato il 03/04/2022)
- Treccani, (), *Sviluppo sostenibile* in www.treccani.it
<https://www.treccani.it/enciclopedia/sviluppo-sostenibile/> (consultato il 07/02/2022)
- Treccani, (), *Principio di Sussidiarietà. Diritto amministrativo* in www.treccani.it
<https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-sussidiarieta-diritto-amministrativo/> (consultato il 31/05/2022)
- Treccani (2021) *Greenwashing*, in www.treccani.it
https://www.treccani.it/vocabolario/greenwashing_%28Neologismi%29/#:~:text=s.%20m.%20inv.,occultarne%20l'impatto%20ambientale%20negativo (consultato il 31/05/2022)
- Torfin J., Ferlie E., Jukic T., Ongaro E., (2021), *A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value*, in «Open Research Online»

<http://oro.open.ac.uk/75368/1/PP%20Intro%20Torfingetalpandpfeb2021%20aam.pdf> (consultato il 31/05/2022)

Turner G. (2008) *A Comparison of The Limits to Growth with Thirty Years of Reality*, www.csiro.au/files/files/plje.pdf (consultato il 15/06/2022)

Vecchi V., Cusumano N., Casalini F. (2021) *Le collaborazioni pubblico privato per realizzare interventi a lungo termine*, in SDA Bocconi- School of Management https://www.sdabocconi.it/upl/entities/attachment/Le_collaborazioni_pubblico_privato_per_realizzare_in_vestimenti_di_lungo_termine.pdf (consultato il 31/05/2022)

Zimmermann K., and Graziano P. (2020) *Mapping Different Worlds of Eco-Welfare States*, in *Sustainability*, www.mdpi.com <file:///C:/Users/Utente/Downloads/sustainability-12-01819-v2.pdf> (consultato il 15/03/2022)