

Nuove forme di governance multilivello per la resilienza e la coesione territoriale: l'elaborazione di Strategie di Transizione Climatica alla scala locale

Elena Ferraioli

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: eferraioli@iuav.it

Giovanni Litt

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: glitt@iuav.it

Giulia Lucertini

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: glucertini@iuav.it

Filippo Magni

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: fmagni@iuav.it

Abstract

Un efficace processo per la costruzione di città *climate-neutral* e resilienti deve vedere un impegno globale, coordinato e integrato della gestione e delle dinamiche urbane. La costruzione di percorsi così strutturati si scontra però con molteplici ostacoli e carenze strategiche e tecniche riscontrate dalle amministrazioni italiane ai vari livelli. Nel tentativo di rispondere efficacemente a queste criticità e di supportare l'implementazione di modelli di sviluppo e gestione urbana locale, in grado di aumentare la resilienza territoriale, la Call "Strategia Clima" di Fondazione Cariplo ha contribuito alla definizione di alcune Strategie di Transizione Climatica (STC). Particolarmente significative risultano quelle sviluppate dalle aggregazioni di comuni di Brianza Ovest e Medio Mantovano poiché capaci di fornire un contesto d'azione più ampio, aumentare l'efficacia delle azioni, ottimizzare le risorse. I due processi di redazione della STC, differenti per contesto territoriale, premesse e obiettivi specifici, hanno beneficiato di una metodologia comune che li ha portati a dotarsi di una struttura di coordinamento organica e ben definita; un quadro conoscitivo aggiornato e trasversale; vision e obiettivi strategici condivisi; un quadro sinergico di azioni; mainstreaming della pianificazione. Questo processo coordinato e condiviso dalle amministrazioni è dunque in grado di dare stabilità, coerenza e continuità ai processi di adattamento che coinvolgono differenti stakeholder e settori della PA e di favorire l'attuazione e la multidisciplinarietà delle politiche per la resilienza territoriale anche su larga scala.

Parole chiave: climate change, governance, local development.

Introduzione

Gli effetti del cambiamento climatico stanno contribuendo, in forma sempre più diffusa e intensa, al peggioramento delle condizioni di vita degli abitanti e alla riduzione della capacità dei territori di far fronte a shock e stress (IPCC, 2021). Tra queste, la questione climatica, ormai non più considerabile come emergente, richiede oggi una rapida e sostanziale modifica degli approcci consolidati alla pianificazione territoriale è altresì parte degli aspetti da considerare nella pianificazione. L'adattamento dei territori agli impatti climatici deve quindi diventare un processo che si integri con gli strumenti urbanistici vigenti (Musco *et al.*, 2016) e che, accanto agli attuali modelli di sviluppo e gestione, guidi anche riflessioni e decisioni sul clima. La conseguente necessità di costruzione di città *climate-neutral* e resilienti (MacKinnon, 2021) obbliga ad un impegno coordinato, integrato e globale in ogni aspetto della gestione e delle dinamiche territoriali (Brugmann, 2012; Leichenko, 2011). Nonostante i molti sforzi attuali, le pubbliche amministrazioni, in particolare quelle di piccole e medie dimensioni, spesso faticano a definire modalità, approcci e soluzioni integrate per avviare in forma autonoma e durevole percorsi di adattamento al cambiamento climatico

(Magni *et al.*, 2020). Queste difficoltà sono dovute principalmente alla mancanza di un quadro di conoscenze coerente e aggiornato (Measham, *et al.*, 2011), di una visione territoriale in grado di trascendere la scala locale, di conoscenze tecniche e disponibilità economiche sufficienti, di soluzioni olistiche, multilivello e interdisciplinari in grado di dialogare con gli strumenti di pianificazione obbligatoria.

La Call for Ideas "Strategia Clima"

Per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici, la resilienza e la sostenibilità territoriale, nel territorio italiano è importante evidenziare le attività svolte da Fondazione Cariplo (FC), una ex-fondazione bancaria che da 30 anni sostiene e promuove la realizzazione di numerose iniziative di contrasto ai CC. Nel 2019, FC promuove, infatti, il progetto "F2C - Fondazione Cariplo per il Clima" finalizzato a dare vita ad una strategia più organica e strutturata nel campo della sostenibilità ambientale attraverso interventi per la diminuzione delle emissioni climalteranti, la mitigazione degli impatti dei fenomeni meteorologici estremi e l'incremento del capitale naturale. Nell'ambito di questo specifico progetto, la Call for Ideas "Strategia Clima" è nata per promuovere e sostenere iniziative volte a definire azioni di mitigazione e adattamento ai CC per attivare processi di Strategia di Transizione Climatica a livello locale. Con questa iniziativa, FC ha voluto partire da esperienze precedenti per affrontare un tema complesso come quello dei CC con un approccio sperimentale rivolto alle politiche di livello locale. In questo senso, il bando mira a selezionare partenariati territoriali da supportare, attraverso un servizio di assistenza tecnica e un Comitato Tecnico Scientifico (CTS), nella progettazione di una Strategia di Transizione Climatica (STC), quale strumento operativo in grado di indirizzare i processi decisionali delle pubbliche amministrazioni, delle imprese e dei cittadini, orientando e creando nuove politiche di sviluppo urbano resiliente, parallelamente e grazie all'implementazione di alcuni interventi mirati. Tra le numerose idee progettuali pervenute, particolarmente significative risultano quelle sviluppate dalle aggregazioni di comuni di Brianza Ovest – con la STC "La Brianza Cambia Clima" e Medio Mantovano – con la STC "ACE3T-CLIMA - Acqua, Calore ed Energia: 3 pilastri per la Transizione CLimatica del Mantovano" – poiché capaci di fornire un contesto d'azione più ampio, aumentare l'efficacia delle azioni, ottimizzare le risorse.

Metodologia

Sulla base delle finalità enunciate, la metodologia sviluppata per accompagnare la costruzione delle due STC è stata definita considerando le indicazioni teoriche dell'UNFCCC (UNFCCC, 2015) ed è strutturata in cinque macro-step principali:

- A. Definizione della *vision* per la transizione climatica;
- B. Costruzione di un quadro conoscitivo aggiornato;
- C. Definizione degli obiettivi strategici comuni;
- D. Definizione della governance e degli strumenti di coordinamento;
- E. Definizione delle azioni pianificate in una prospettiva resiliente.

I suddetti cinque step metodologici vengono di seguito analizzati:

- A. Definizione della *vision* per la transizione climatica. All'interno del percorso di redazione delle STC è stato fondamentale costruire prioritariamente una visione strategica d'insieme, volta a fornire una proiezione di lungo termine nonché a definire gli orientamenti per un futuro sviluppo integrato, adeguato alle condizioni climatiche locali e agli indirizzi della pianificazione sovraordinata. È infatti di fondamentale importanza che, per entrambi i partenariati, la *vision* dialoghi con le politiche attuate nel territorio e sappia coinvolgere quanti più stakeholder possibili. In questo senso, la *vision* è stata costruita analizzando sia gli obiettivi e gli elementi cardine dei principali documenti di indirizzo locale, sia garantendo coerenza con i documenti nazionali e sovranazionali di maggior rilievo in tema di adattamento. Tra questi: la "Strategia Europea di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SEACC)", la "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNACC)", il "Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici", il "Piano Nazionale Integrato Energia e Clima", il "Regolamento regionale n. 7 del 23 novembre 2017 relativo a criteri e metodi per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica", la "Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SRACC)" e il "Documento di Azione Regionale sull'Adattamento al Cambiamento Climatico".
- B. Costruzione di un quadro conoscitivo aggiornato. Nel tentativo di proporre innovativi approcci integrati che guardino ai territori come virtuosi laboratori di transizione climatica, è stato necessario innanzitutto avviare un processo di analisi basato sia sulla comprensione degli impatti e delle vulnerabilità che gli scenari climatici determineranno nello specifico territorio in oggetto, che sulla valutazione delle conseguenze che tali esternalità avranno sullo sviluppo dell'area. Una specifica analisi integrata delle

dinamiche territoriali è servita anche a far emergere la capacità di resilienza del territorio e le opportunità di azione positiva. È quindi sulla base di tali conoscenze, condizione preliminare dell'approccio strategico, sulle quali sono stati strutturati i pilastri della vision che hanno permesso di definire successivamente gli obiettivi e le azioni operative in grado di fornire soluzioni efficaci alle criticità del territorio. A questo proposito, il quadro conoscitivo di entrambe le STC, che contiene un'analisi delle principali informazioni urbanistiche, demografiche, socio-economiche, climatiche, ambientali ed energetiche del territorio provinciale coinvolto dal partenariato, è stato fondamentale per comprendere da un lato le vulnerabilità e le necessità territoriali, e dall'altro le potenzialità che possono contribuire a compensare gli impatti derivanti dai cambiamenti climatici che insistono sull'area. Ad integrazione del quadro conoscitivo più generale, sono stati messi a sistema anche le progettualità e le iniziative avviate sul territorio volte all'adattamento e alla mitigazione dei cambiamenti climatici, una ricognizione della pianificazione vigente, un inquadramento del profilo climatico ed infine, una analisi dettagliata del sistema energetico territoriale.

- C. Definizione degli obiettivi strategici comuni. A seguito della definizione della visione strategica di area vasta, valida per tutti componenti del partenariato territoriale, la definizione degli obiettivi è stato il successivo passaggio metodologico che ha permesso di strutturare operativamente le azioni del futuro processo di transizione. A partire dalla formulazione dei pilastri della *vision* e da quanto emerso dal quadro conoscitivo sono stati indicati gli obiettivi strategici specifici. Questi ultimi hanno trovato poi la loro attuazione nelle azioni territoriali, suddivise tra azioni "territoriali" e di "governance", in grado di garantire soluzioni compensative per le vulnerabilità territoriali dell'area della Brianza Ovest e del Medio Mantovano.
- D. Definizione della governance e degli strumenti di coordinamento. Il percorso verso una maggiore resilienza territoriale non si sostanzia solamente attraverso la definizione di una strategia, ma necessita anche della costruzione di una solida rete di attori in grado di lavorare in forma integrata, valorizzando vicendevolmente conoscenze e competenze, favorendo l'interscambio orizzontale e verticale, mantenendo sempre la capacità di condividere obiettivi comuni. In quest'ottica, per ricevere indicazioni utili a dettagliare operativamente le Strategie, nella costruzione delle reti si è lavorato per favorire il coinvolgimento di tutte le autorità locali, degli attori socio-economici e dei cittadini. In particolare, le partnership de "La Brianza Cambia Clima" e "ACE3T-CLIMA" hanno deciso inoltre di dotarsi di un organo collegiale con precisi compiti di: coordinamento per avviare e condurre l'intero processo di transizione, coordinamento delle relazioni tra enti del partenariato, coordinamento interno tra organi politici e tecnici. Questa forma di governance si è concretizzata nella cosiddetta "Cabina di Regia della Transizione Climatica" costituita dai diversi referenti comunali, con funzioni di coordinamento o similari, e coordinata dal Referente della Transizione Climatica (RTC). La costituzione di questo gruppo di responsabili, individuati tra i tecnici comunali già coinvolti nell'iniziativa, ha permesso al RTC di monitorare l'avanzamento delle azioni della Strategia nel pieno rispetto dell'autonomia dei singoli enti ma con una visione complessiva sovracomunale che ne garantisca la coerenza.
- E. Definizione delle azioni pianificate in una prospettiva resiliente. Come è già stato anticipato, le STC hanno voluto mettere a sistema pratiche e volontà già presenti nel territorio stesso, aprendo quindi la strada per il loro sviluppo grazie alla forte volontà delle amministrazioni e delle comunità locali, basandosi sulle risorse che passo dopo passo potranno essere reperite grazie a questa esperienza. Le misure pilota individuate risultano determinanti nel raggiungimento dei macro-obiettivi strategici prefissati, in quanto esito di una programmazione condivisa tra i diversi enti e amministrazioni locali, e derivanti da un'analisi approfondita del quadro conoscitivo, delle specifiche criticità climatiche e soprattutto dalle reali esigenze e aspettative del territorio. In quest'ottica le azioni sono state individuate considerando il livello di priorità degli interventi e il grado di fattibilità politica ed economica, in maniera tale da mettere in atto una progettazione integrata basata su un'effettiva capacità d'azione, sia dei singoli partner che della rete unitaria degli enti coinvolti. Le STC, infatti, organizzano e raccolgono misure di varia tipologia, che comprendono sia azioni territoriali, ovvero interventi puntuali ricadenti nei singoli territori comunali (di immediato impatto sulla qualità di vita delle comunità locali), sia azioni integrate e multidisciplinari, finalizzate queste a sviluppare una strategia unitaria sovracomunale in grado di risolvere e mitigare le criticità grazie ad un approccio multi-obiettivo.

Conclusioni

Nonostante i numerosi e crescenti sforzi in tutta Italia, non è ancora chiaro come e quando i governi locali possano sviluppare e implementare in modo strutturato politiche e progetti di adattamento e mitigazione.

D'altra parte, è evidente la necessità che queste strategie siano collegate sia al cambiamento dei modelli di comportamento e di sviluppo, sia ancorate alla pianificazione strategica a tutti i livelli.

Uno dei principali gap che ancora limita un'implementazione diffusa dei processi di adattamento sul territorio nazionale è il fatto che essi continuano a essere affidati alla volontà politica che, a seconda della sensibilità, può scegliere o meno di investire tempo e risorse nell'implementazione di soluzioni sostenibili e resilienti, ma anche alla mancanza di uno strumento di orientamento strategico concreto e condiviso.

La definizione di una Strategia di Transizione Climatica, come quelle immaginate dai territori de “La Brianza Cambia Clima” e “ACE3T-CLIMA”, può mettere a sistema le politiche che da anni vengono portate avanti sul territorio, contribuendo a colmare le lacune che spesso le amministrazioni incontrano nell'attuazione dei processi di adattamento ai CC.

Per attuare questi processi, l'approccio aggregativo (o aggregante) si è sostanziato attorno ad una rete particolarmente favorevole. Le pubbliche amministrazioni del partenariato, infatti, possedendo già alcuni importanti di adattamento locale, hanno permesso una maggiore facilità di dialogo su questi temi, avendo già una percezione completa e tangibile delle vulnerabilità dei propri territori e dei rischi più rilevanti e urgenti. Sviluppare un percorso integrato tra enti di scala sovracomunale può dunque contribuire a:

- Fornire un contesto d'azione più ampio: una direzione concordata tra diverse realtà territoriali per uno scopo unificato può aiutare sia nell'analisi che nella risoluzione delle criticità e delle lacune individuate;
- Aumentare l'efficacia delle azioni: gli impatti dei cambiamenti climatici possono coinvolgere più comuni non necessariamente separati da confini amministrativi. Pensare ad azioni integrate e omogenee tra comuni può aumentarne l'efficacia e l'efficienza, contribuendo alla gestione virtuosa delle risorse economiche e del personale;
- Ottimizzare le risorse: fornire risposte integrate tra più comuni che affrontano problemi simili legati alla gestione degli impatti climatici può ottimizzare anche il reperimento di fondi e contributi regionali, statali ed europei, che tendono a premiare sempre più le aggregazioni territoriali e le partnership

In quest'ottica, la costruzione delle STC acquisisce, quindi, un ruolo particolarmente significativo di coordinamento tra gli obiettivi dell'area vasta e le politiche di azione locale. Il processo deve essere pianificato in modo sistematico e gestito in coordinamento tra i diversi enti territoriali che devono lavorare insieme e non separatamente. In questo modo, la Strategia può dare stabilità, coerenza e continuità ai processi di adattamento che coinvolgono diversi attori e settori dell'amministrazione pubblica, oltre a promuovere l'attuazione e la multidisciplinarietà delle politiche di resilienza territoriale su vasta scala. Per rafforzare ulteriormente la capacità di risposta e generare benefici multipli a livello locale e su larga scala, le STC sono accompagnate dall'implementazione di interventi diffusi, dalla revisione degli strumenti di pianificazione esistenti, dalla promozione di buone pratiche di adattamento e mitigazione ai CC tra i cittadini e dall'attivazione di percorsi di formazione e scambio reciproco tra le pubbliche amministrazioni. Il metodo descritto offre quindi l'opportunità agli enti locali, anche di piccole o medie dimensioni, di agire in modo coordinato e intercomunale, al fine di realizzare una reale transizione verso la resilienza dei territori nel medio-lungo periodo.

In questo contesto, è importante anche capire come supportare i Comuni di piccole e medie dimensioni, come quelli qui descritti, che soffrono di una mancanza di competenze progettuali, conoscenze tecniche e risorse umane. Le STC in questione, per la prima volta in Italia e in particolare a livello intercomunale, ha definito un processo adattando linee guida metodologiche internazionali, creando soluzioni condivise, durature e realmente trasformative.

Riferimenti bibliografici

- Brugmann J. (2012), “Financing the resilient city”, in *Environment and Urbanization*, n. 24.3, pp. 215-232. <https://doi.org/10.1177/0956247812437130>.
- IPCC. (2021), *Summary for Policymakers, Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lawrence V. (2007), “The Resilient City”, *Urban Rural. Sociology*, n. 82, pp. 57-65.
- Leichenko R. (2011), “Climate change and urban resilience”, *Curr. Opin. Environmental Sustainability*, n. 3, pp. 164-168, <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2010.12.014>.
- MacKinnon D. (2015), *Resilient City*, Elsevier, Amsterdam.
- Magni F., Musco, F., Litt, G., Carraretto, G. (2020), “The Mainstreaming of NBS in the SECAP of San Donà di Piave: The LIFE Master Adapt Methodology”, *Sustainability*, n. 12, <https://doi.org/10.3390/su122310080>.

- Maragno D., Litt G., Ferretto L., Gerla F. (2022), *Abaco per la transizione climatica. Primo catalogo per pianificare l'adattamento nell'alto adriatico*, Anteferma, Conegliano.
- Measham T.G., Preston B.L., Smith T.F., Brooke C., Gorrdard R., Withycombe G., Morrison C. (2011), "Adapting to climate change through local municipal planning: Barriers and challenges", *Mitig. Adapt. Strateg. Glob. Chang.*, n. 16, pp. 889-909. <https://doi.org/10.1007/s11027-011-9301-2>
- Musco, F., Maragno, D., Magni, F., Innocenti, A., Negretto, V. (2016), *Padova Resiliente*, CORILA, Venezia.
- Arras F., Baruzzi V., F., Carraretto G., Freixo Santos T., Giordano F., Lapi M., Litt G., Luise D., Magni F., Marras S., Musco F., Pregnoletto M., Satta G., Suppa A., Zambrini M., Zuin M. (2020), "Linee guida per il mainstreaming nei gruppi di comuni", LIFE15 MASTER ADAPT - MainSTreaming Experiences at Regional and local level for adaptation to climate change.
- UNFCCC. (2005), *Compendium on Methods and Tools to Evaluate Impacts of, and Vulnerability and Adaptation to, Climate Change*. Bonn, Germany: UNFCCC.