

ALICE BERTINI*

Divari territoriali e transizione ecologica: il ruolo del PNRR per uno sviluppo sostenibile ed inclusivo**

ABSTRACT (EN): This contribution aims to investigate the thorny relationship between ecological transition and territorial gaps, trying to highlight how, and through which instruments, it is possible to guarantee a transition that is green but also fair and socially inclusive. Essential, for the achievement of this ambitious objective, may also be the contribution offered by the PNRR and the investments it envisages for the revitalisation of the territories of Southern Italy.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo si propone di approfondire lo spinoso rapporto fra transizione ecologica e divari territoriali, cercando di mettere in luce in che modo, e attraverso quali strumenti, sia possibile garantire una transizione che sia green ma anche equa e socialmente inclusiva. Essenziale, per il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo, potrà essere anche il contributo offerto dal PNRR e dagli investimenti da questo previsti per il rilancio del Mezzogiorno.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Divari territoriali in Italia: storia di un problema radicato (e focus sul versante ambientale). – 3. Come la transizione green può rivelarsi un'arma a doppio taglio. – 4. Il PNRR: un'occasione per riequilibrare il Paese. – 5. Conclusione: strumenti per una transizione territorialmente equa.

1. Premessa

La questione ambientale rappresenta oggi una *key-issue* che attraversa l'intero contesto globale, i cui effetti travolgono in maniera prorompente le barriere statali e si diffondono a macchia d'olio sull'intera superficie terrestre.

Quando si parla di questione ambientale¹ ci si vuole riferire, in particolare, all'insieme delle sfide e delle problematiche che la Terra e i suoi sistemi naturali si trovano oggi ad affrontare, a causa, in primo luogo, dell'azione antropica sugli ecosistemi terrestri, responsabile principale del cambiamento climatico e della conseguente crisi climatica in cui la società odierna è immersa².

Queste premesse rendono quindi evidente l'interesse prioritario che oggi l'agenda politica nazionale ed internazionale rivolge (o, quantomeno, dovrebbe rivolgere) alla questione ambientale e che si estrinseca innanzitutto in tentativi volti ad implementare per quanto

* Dottoranda di ricerca in *Sistemi Giuridici e Dimensione Sovranazionale* – Università 'Magna Graecia' di Catanzaro.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per approfondire e comprendere il significato e la portata del concetto di 'questione ambientale', si veda in particolare: M.A. LA TORRE, *La questione ambientale tra sostenibilità, responsabilità e crescita economica*, in *libreriauniversitaria.it*, Padova, 2015, pp. 50ss e anche R. MERCURIO, *La questione ambientale. Prove di comunicazione*, Aracne, Roma, 2012, pp. 15ss.

² B. CARLI, *L'uomo e il clima: che cosa succede al nostro pianeta?*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 100ss.

possibile l'instaurazione di un'organizzazione sociale più *green*, circolare e sostenibile, in grado di assicurare comunque crescita economica ed equità sociale, senza però tralasciare l'importanza di prestare un'adeguata attenzione alla protezione dell'ambiente, attraverso l'implementazione di forme di transizione ecologica nei più disparati settori della società³.

Volgendo lo sguardo in particolare al contesto italiano, le politiche *green* che, seppur con fatica, stanno cercando di affermarsi all'interno del territorio nazionale, incontrano numerosi ostacoli di matrice culturale e sociale che frenano quel lungo percorso verso uno sviluppo sostenibile.

Nel dettaglio, ciò che rende particolarmente ostica una piena realizzazione di politiche *green* in Italia, è dovuto essenzialmente ad uno snodo strutturale ormai radicato e profondo della nostra società: i divari territoriali che interessano il 'Bel Paese' e, in particolare, il Nord ed il Sud della penisola⁴.

La storica frattura che separa la parte Settentrionale da quella Meridionale è infatti ravvisabile anche in tema ambientale e, sebbene le politiche *green* abbiano tutte le carte in regola per rappresentare un'opportunità volta a rilanciare le zone più svantaggiate del Paese, in particolare il Mezzogiorno - che storicamente sconta un ritardo nell'adozione di infrastrutture sostenibili ed energie rinnovabili - il rischio di generare nuove disuguaglianze, o acuire quelle già esistenti, rimane concreto.

Tale timore si traduce nella percezione di una transizione *green* che finisce tuttavia per rafforzare quel divario già radicato fra Nord e Sud, anziché colmarlo o quantomeno attenuarlo.

Sullo sfondo di tali considerazioni, si innesta oggi il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) quale strumento finanziario introdotto in ottemperanza alle linee guida europee sviluppate per supportare la ripresa degli Stati membri in seguito alle sfide affrontate nel corso della crisi pandemica, e che hanno comportato un conseguente rallentamento delle economie dei vari Paesi dell'Unione Europea⁵.

Tale piano strategico di investimento, articolato in diverse missioni, dedica una parte importante di risorse alla lotta al cambiamento climatico e all'implementazione di strumenti di transizione ecologica: nel dettaglio, la Missione 2, denominata proprio *Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica*, delinea un piano di riforme ed investimenti destinati al potenziamento della transizione verde del Paese, configurandosi come una risorsa di concreta utilità nell'opera di costruzione di una società sempre più *green*.

Alla luce di quanto premesso, l'obiettivo del presente contributo sarà quindi quello di analizzare le potenzialità (e gli eventuali limiti) delle misure previste dal PNRR nel tentativo di realizzare una compiuta transizione ecologica dell'Italia, soffermandosi inoltre su una verifica circa gli effetti che queste misure possono avere sull'opera di riduzione dei divari territoriali, con un *focus* rivolto in particolare alla difficile situazione del Mezzogiorno.

³ G. RUGGIERI, M. ACANFORA, *Che cos'è la transizione ecologica. Clima, ambiente, disuguaglianze sociali*, Altreconomia, Milano, 2021, pp. 120ss.

⁴ P. DE VIVO, *Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Unione Europea* in *Stato e Mercato*, n. 2, 2021, pp. 148 - 154 nonché PINELLI, *Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, pp. 44 - 45.

⁵ P. MALAVASI, *PNRR e formazione. La via della transizione ecologica*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, pp. 75 - 83.

2. Divari territoriali in Italia: storia di un problema radicato (e *focus* sul versante ambientale)

Ciò premesso, il presente contributo non può esimersi innanzitutto dal ricostruire, seppur brevemente, l'origine e le cause che hanno determinato, nel corso degli anni, l'acuirsi del problema dei divari territoriali fra Nord e Sud, oggi diventata una questione radicata e profonda.

Per riferirsi a tale situazione di divario fra i due poli del Paese, nel linguaggio comune si utilizza ormai da anni, non a caso, l'espressione 'questione meridionale', proprio per accentuare quella sensazione di costante arretratezza economica, sociale e culturale che attraversa da tempo il Sud Italia: il primo ad utilizzare questa locuzione fu il deputato radicale lombardo Antonio Billia nel lontano 1873⁶, proprio per riferirsi alla terribile condizione di sottosviluppo economico e sociale che interessava il Mezzogiorno dell'epoca, estremamente lontana dal crescente avanzamento delle regioni del Nord.

Si tratta quindi di una condizione di disagio che da tempo lontano attraversa il nostro Paese, fin dagli albori dell'Unità d'Italia.

I fattori scatenanti di tale e profondo *gap* strutturale fra Nord e Mezzogiorno, oggi così marcato, vanno perciò ricercati nel passato.

In primo luogo, già dai primi anni successivi all'unificazione, si inizia a percepire una disomogeneità fra le varie zone della penisola: mentre al Nord si gettano le basi di un'economia industriale e commerciale, al Sud il settore portante dell'economia è ancora (e così resterà per ancora molti anni) l'agricoltura⁷. Un'agricoltura che per un primo momento registra ad ogni modo importanti successi, con un incremento nella produzione di prodotti mediterranei e una crescente esportazione.

Tale crescita avrà tuttavia uno sviluppo breve, arrestandosi quando, sul finire dell'Ottocento, a causa della crisi internazionale e dell'imposizione di dazi, si registrerà una crisi irreversibile del settore rurale meridionale⁸. Contestualmente, a livello statale, verranno progressivamente adottate politiche fiscali e doganali volte a favorire (quasi) unicamente le industrie del Nord, iniziando così quel processo di disuguaglianza economico-sociale ancora oggi presente e che aumenterà notevolmente nel periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale, in cui si registrerà un potenziamento del settore industriale, soprattutto meccanico, siderurgico ed elettrico, sviluppatosi tuttavia quasi esclusivamente al Nord Italia⁹.

Questa rottura finisce per esacerbarsi poi durante il ventennio fascista quando, nonostante alcuni timidi interventi di bonifica dei territori del Meridione e un lieve tentativo di

⁶ S. F. ROMANO, *Storia della questione meridionale*, Palermo, Pantea, 1945, p. 42.

⁷ M. SANTILLO, A. MARINO, *La questione delle disuguaglianze e dei divari socioeconomici nella storia italiana dalla fase post-unitaria alla fine dell'intervento straordinario*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, n. 2-3, 2021, p. 472.

⁸ A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 77 - 81.

⁹ A. CARACCILO, *Crescita e trasformazione della grande industria durante la guerra*, in G. FUA (a cura di) *Lo sviluppo economico italiano*, vol. III, Franco Angeli, Milano, 1969.

potenziamento delle infrastrutture pubbliche, l'ombelico del Paese rimane comunque il Nord, con le sue industrie in forte via di crescita e sviluppo¹⁰.

All'indomani della Seconda Guerra Mondiale il *gap* fra Nord e Sud raggiunge poi i massimi livelli, a causa di un assetto politico-economico ancora volto a privilegiare le grandi industrie del Nord¹¹.

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, l'Italia è un Paese profondamente distrutto, economicamente e socialmente. E il divario territoriale che attraversa la penisola viene percepito dalla società stessa in modo ancora più pregnante.

Nonostante ciò, tuttavia, durante i lavori preparatori alla Costituzione Repubblicana, svolti in Assemblea Costituente, il tema delle divergenze fra Nord e Sud resta sullo sfondo e i problemi legati alla necessità di industrializzazione e sviluppo del Mezzogiorno vengono marginalizzati, nonostante l'urgenza di affrontare il problema delle disuguaglianze territoriali, quale elemento imprescindibile per garantire maggiore unità ed equilibrio nel Paese¹².

La presa di coscienza delle disuguaglianze che attraversavano il Paese, e, in particolare, dell'arretratezza del Mezzogiorno, emerse con forza soltanto durante la discussione relativa all'organizzazione regionale dello Stato¹³. Relativamente a questo aspetto, il dibattito in Costituente fu davvero acceso, con due poli di opposti argomenti: c'era chi, come gli onorevoli Zotta e Piccioni, esprimeva con forza un'accesa critica al centralismo, considerato quale ulteriore elemento di impoverimento ed abbandono del Meridione; e chi, primo fra tutti l'onorevole Rescigno¹⁴, che d'altra parte, denunciava il rischio che la creazione di un'organizzazione regionale potesse invece consolidare o aggravare la condizione di marginalità del Sud Italia¹⁵.

Di fronte a questi scontri e a queste perplessità, venne trovata una soluzione, per così dire, 'compromissoria', dove, da un lato, venne sancito in Costituzione un principio di autonomia regionale (nei limiti fissati nel Titolo V) e, dall'altro, venne riconosciuto il dovere dello Stato di farsi carico della riduzione dei divari territoriali¹⁶. Espressione di tale punto d'incontro, può essere ritrovata nell'originaria formulazione dell'articolo 119 Cost. il quale prevedeva che lo Stato potesse infatti destinare risorse speciali a favore delle regioni economicamente svantaggiate, per promuoverne lo sviluppo¹⁷.

¹⁰ M. SANTILLO, A. MARINO, *La questione delle disuguaglianze e dei divari socioeconomici nella storia italiana dalla fase post-unitaria alla fine dell'intervento straordinario*, op. cit., p. 473.

¹¹ A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, op. cit., p. 109.

¹² V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2028, pp. 193 – 202.

¹³ S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, data di pubblicazione: 22 febbraio 2019.

¹⁴ L'onorevole Rescigno, in particolare, manifestò le sue perplessità rispetto alla creazione della Regione Campania con capoluogo Napoli, temendo un ulteriore isolamento per le aree periferiche, tra cui Salerno, sua città di provenienza.

¹⁵ P. BARUCCI (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Giuffrè, Roma – Varese, 1975, pp. 304, 306- 307.

¹⁶ *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, vol. IX, pp. 440 – 445.

¹⁷ Con la riforma del Titolo V, intervenuta con legge costituzionale n. 3/2001, in un contesto segnato da una maggiore richiesta di autonomia regionale, l'articolo 119 Cost. è poi stato profondamente riformulato, per riconoscere maggiore autonomia finanziaria alle regioni (e agli enti locali). Nonostante ciò, ad ogni modo, tale nuova

Soltanto dopo i primi anni di entrata in vigore della Costituzione, quindi, l'interesse e l'attenzione statale verso i problemi del Mezzogiorno, divennero più concreti. Tra gli interventi statali elaborati in quegli anni, ad esempio, degna di particolare nota, è la riforma agraria dei primi anni Cinquanta, approvata con la legge-stralcio n. 841 del 1950. Inserita nel più ampio contesto di ricostruzione post-bellica e riscatto del Mezzogiorno, la stessa mirava a superare il modello latifondista per promuovere la piccola proprietà contadina.

Tale riforma, rappresentò peraltro un passaggio importante nel processo di modernizzazione del Sud, anticipando le politiche di intervento straordinario che vennero poi affidate alla Cassa per il Mezzogiorno¹⁸, istituita concretamente nel 1950, proprio con l'obiettivo di colmare il divario Nord-Sud attraverso la promozione di investimenti in materia di energia, infrastrutture e industria.

Dopo una breve ripresa del Meridione nel ventennio Cinquanta - Settanta, il dualismo Nord-Sud da allora persiste ed è ormai stazionario da diversi anni¹⁹.

Alla luce di tutto quanto premesso, la causa principale (seppur non l'unica) di tale dualismo, che ancora attraversa l'Italia, può pertanto ravvisarsi nell'incompiutezza del processo di industrializzazione del Meridione²⁰, tradottosi nel radicamento di un'economia ancora oggi prevalentemente agricola, rurale ed arretrata, con poche e piccole zone industriali, comunque, raramente in grado di competere con la produttività del Nord Italia.

Peraltro, questa protratta arretratezza politico-economica del Meridione ha portato negli anni, a livello sociale, ad un'emigrazione costante e progressiva di milioni di meridionali verso le regioni più ricche ed industrializzate del Nord Italia, al fine di ricercare maggiori opportunità di 'mobilità sociale' e di crescita personale e lavorativa, in un tentativo di miglioramento complessivo della propria qualità di vita. Per altro verso, tuttavia, questa 'fuga dal Sud', ancora oggi assai praticata, si traduce in una vera e propria emorragia di forza lavoro per le regioni meridionali, finendo per acuire il divario stesso²¹.

Sebbene quindi tale condizione di svantaggio del Sud Italia sia spesso ricondotta soltanto ad un'arretratezza economica imputata al Meridione, in realtà tale divario non è solo e meramente economico, ma investe l'intera esistenza degli individui e della società nel suo complesso,

formulazione conserva e rafforza i principi di coesione e solidarietà sociale, prevedendo l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e prevedendo interventi statali mirati a vantaggio delle regioni più bisognose, al fine di rimuovere "squilibri economici e sociali". Pertanto, anche il testo attuale dell'art. 119 Cost. riflette il tentativo di bilanciare autonomia e solidarietà, federalismo e unità nazionale.

¹⁸ La "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale" venne istituita con la L. n. 646/1950. Era un ente pubblico creato proprio per promuovere investimenti volti a valorizzare l'economia del Sud Italia. Per un approfondimento, si veda, fra le tante: G. PESCATORE, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2008 e anche G. PESCOSOLIDO, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2017.

¹⁹ V. DANIELE, P. MALANIMA, *Perché il Sud è rimasto indietro? Il Mezzogiorno fra storia e pubblicistica* in *Rivista di storia economica, Italian Review of Economic History*, n. 1, 2014, pp. 3-36.

²⁰ Ad ogni modo, per un approfondimento sulle cause che hanno condotto a questa situazione di divario, si veda: G. COCO, C. DE VINCENTI (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" ad "opportunità"*, Il Mulino, Bologna, 2020.

²¹ N. PANICHELLA, *Diseguaglianze territoriali e stratificazione sociale* in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, 2022, pp. 61 - 69.

traducendosi in disuguaglianze innanzitutto si reddituali, ma anche di condizioni di partenza, di opportunità, di vita.

E questa è una consapevolezza che era già nota agli studiosi del passato: lo stesso Giustino Fortunato, uno dei più importanti rappresentanti del ‘meridionalismo’ del Novecento, riportava che “c’è fra il nord e il sud della penisola una grande sproporzione nel campo delle attività umane, nella intensità della vita collettiva, nella misura e nel genere della produzione, e, quindi, per gl’intimi legami che corrono tra il benessere e l’anima di un popolo, anche una profonda diversità fra le consuetudini, le tradizioni, il mondo intellettuale e morale”²², parlando quindi una sproporzione fra Nord e Sud che parte da divari economici e politici, ma che inevitabilmente si ripercuote sui più disparati settori dell’esistenza umana, determinando differenze anche nel livello di istruzione, di accesso ai servizi pubblici essenziali, di prospettive di vita.

Una disparità – al netto della fondatezza o meno delle teoriche del ‘familismo amorale’²³ – che si traduce, quindi, in una qualità di vita differente tra chi vive al Nord o al Sud della nostra penisola²⁴.

Questo divario oggi, è inoltre declinabile anche in dimensioni diverse ed ulteriori, che danno vita a nuove forme di disuguaglianza: fra queste, chiaramente, anche quella ambientale.

Le disuguaglianze territoriali che attraversano oggi l’Italia non si esprimono più soltanto in un divario economico o strutturale, riflettendosi anche in una dimensione ambientale e dando vita ad importanti differenziazioni fra Nord e Sud, tanto da poter parlare anche di un vero e proprio divario ecologico²⁵.

Per fare qualche esempio concreto volto ad illustrare evidenti divari ecologici che si stanno radicanando nel nostro territorio, basti considerare, innanzitutto, il tema del potenziamento delle energie rinnovabili sul suolo nazionale: da un lato, infatti, il Sud presenta grandi potenzialità in materia, soprattutto per quanto riguarda lo sfruttamento di abbondanti flussi di energia derivanti dall’eolico e dal fotovoltaico, grazie alle condizioni climatiche e geografiche che caratterizzano quei territori; tuttavia, dall’altro lato, spesso i benefici prodotti dall’implementazione e dal potenziamento di queste forme di energia non ricadono sulle comunità locali, ma si assiste tuttalpiù ad un fenomeno di ‘colonialismo energetico’²⁶, dove grandi impianti energetici vengono installati al Sud da aziende estere o provenienti dal Nord Italia, senza però che questo abbia ricadute occupazionali o di sviluppo sul territorio

²² G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo stato italiano: volume secondo*, Laterza, Bari, 1911, pp. 311 - 312.

²³ Tesi, come noto, che si deve a E.C. BANFIELD, *Le basi morali di una società arretrata*, Ed. Comunità, Milano, 1958. Cfr., altresì, G. VIESTI, *Il Sud vive sulle spalle dell’Italia che produce. Falso!*, La Terza, Roma-Bari, 2013; ID., *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, La Terza, Roma-Bari, 2021.

²⁴ E. FERRAGINA, *Chi tutto e chi niente*, Rizzoli, Milano, 2013, pp. 23ss.

²⁵ Si tratta di un concetto peraltro strettamente legato al tema della ‘giustizia ambientale’ o *environmental justice*, definibile come “the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies” in R. BULLARD, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Routledge, Londra, 2000. Si tratta di un concetto volto ad evidenziare come spesso l’accesso ai beni ambientali e la partecipazione alle scelte ecologiche siano nettamente diseguali fra le diverse fasce territoriali e sociali della popolazione. Così anche in D. SCHLOSBERG, *Defining Environmental Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

²⁶ Interessante su questo tema anche M. G. BOSCO, *La speculazione eolica e fotovoltaica come colonialismo energetico*, in *Rivista La Fionda*, pubblicato il: 29 aprile 2024.

meridionale. Inoltre, a livello di autoconsumo, a differenza del Nord Italia in cui si stanno attuando piani di efficientamento degli edifici che prevedono l'implementazione di maggiori fonti rinnovabili, al Sud non vi sono sistemi infrastrutturali pienamente adeguati a tale potenziamento, frenando così la transizione energetica anche in questo contesto specifico.

D'altra parte, giusto per citare un altro esempio concreto di divario ecologico, una delle divergenze più evidenti che hanno grandi ripercussioni anche a livello ambientale, risiede nella diversa capacità di gestione dei rifiuti tra Nord e Sud Italia: le regioni settentrionali hanno infatti da anni un efficiente sistema di gestione dei rifiuti, con un'ampia e funzionante diffusione della raccolta differenziata. Il Mezzogiorno, invece, presenta anche in materia gravi criticità legate ad una scarsa diffusione di sistemi di raccolta differenziata e una conseguente carenza di impianti *ad hoc* per la gestione dei rifiuti; questo si traduce, spesso, nella diffusione di discariche illegali foriere di vere e proprie emergenze ambientali²⁷.

Tale divario, poi, comporta inevitabilmente anche un netto peggioramento delle condizioni di salute e di qualità della vita per le persone che risiedono nelle zone più problematiche del Sud Italia.

Peggioramento di qualità della vita potenzialmente causato anche da una differenza in tema di qualità dell'aria fra Nord e Sud che, però, in questo caso, vede maggiori problematiche al Nord Italia dove, a causa della maggiore industrializzazione e circolazione di mezzi su ruote, il livello di smog presente nell'aria è spesso nettamente superiore rispetto alle zone del Sud Italia dove la qualità dell'aria si attesta a livelli nettamente superiori, questo, grazie (o a causa) della minore industrializzazione di quelle zone²⁸.

3. Come la transizione *green* può rivelarsi un'arma a doppio taglio

Di fronte a questo 'nuovo volto' del divario Nord-Sud in Italia, ci si chiede quali siano quindi gli strumenti che possono essere introdotti per colmare, o quantomeno attenuare, questo divario ambientale.

In questo senso, le politiche *green* possono indubbiamente rappresentare un'opportunità di rilancio per le zone più svantaggiate del Paese, ed in particolare, possono figurare quale occasione di rinascita per il Mezzogiorno, che consenta di superare quello storico ritardo che lo caratterizza, anche nell'implementazione di misure di mitigazione ambientale²⁹.

²⁷ Basti ricordare, a tal proposito, il caso dell'ormai comunemente conosciuta con l'espressione 'Terra dei fuochi' in Campania, con cui si vuole indicare una vasta area diventata tristemente famosa per la grande quantità di rifiuti tossici smaltiti e per le discariche abusive situate sul territorio. Per un approfondimento può essere di interessante consultazione A. GIORDANO, P. CHIARIELLO, *Monnezza di Stato. La Terra dei fuochi nell'Italia dei veleni*, Minerva Edizioni, Bologna, 2015.

²⁸ Anche al Sud, tuttavia, si sono verificati casi di alti livelli di tossicità dell'aria per cause industriali, su tutti, il caso dello stabilimento ILVA di Taranto, complesso industriale siderurgico tra i più grandi ed inquinanti d'Europa. Per una ricostruzione storica delle vicende che hanno interessato l'acciaieria, si veda: S. ROMEO, *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi*, Donzelli, Mantova, 2019.

²⁹ A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2017, pp. 899 - 916.

Quando si parla di politiche *green*, o politiche ambientali sostenibili, ci si riferisce, in particolare, a quell'insieme di strategie, investimenti e previsioni normative messi a punto o programmati dai governi dei singoli Stati e finalizzati alla promozione di un modello di sviluppo sociale ed economico che sia orientato sì alla sostenibilità ambientale, senza offuscare però la necessità di una società che sia in ogni tempo socialmente inclusiva ed economicamente solida e durevole³⁰.

Si tratta, quindi, di misure introdotte o programmate per favorire una transizione pienamente ecologica, in linea con i principi di sviluppo sostenibile definiti anche a livello internazionale, in particolare nell'Agenda 2030³¹ delle Nazioni Unite e nelle politiche climatiche adottate dall'Unione Europea³².

Se le premesse sono positive e propositive, tuttavia, la transizione ecologica può comunque rappresentare un'arma a doppio taglio nella battaglia finalizzata a colmare i divari territoriali presenti in Italia, soprattutto se mal implementata e/o mal gestita dai sistemi di *governance* locale.

I rischi che possono presentarsi, e che in parte si sono già concretizzati, possono essere diversificati.

Nel dettaglio, a titolo esemplificativo, innanzitutto queste politiche di transizione *green* rischiano spesso di tradursi in fenomeni di 'polarizzazione verde' in cui cioè solo i territori del Nord Italia, in virtù della maggiore industrializzazione che li caratterizza, sono in grado di cogliere appieno le opportunità ed i benefici della transizione, lasciando d'altra parte il Meridione, con la sua economia prevalentemente agricola e poco industrializzata, sempre un passo indietro nel tentativo di implementare compiutamente una transizione verde.

Questo non fa che evidenziare l'esistenza di una vera e propria 'geografia della transizione' che, in Italia, opera a due velocità diverse fra Nord e Sud, finendo per acuire un divario territoriale già marcato.

Quello della polarizzazione della transizione è, peraltro, un fenomeno che sta trovando terreno fertile non solo in Italia, ma anche in altri Paesi europei, primo fra tutti, la Germania. Tale territorio rappresenta infatti un caso emblematico in materia, in cui la transizione energetica (*Energiewende*) si è concretizzata ad intensità diverse nei territori dell'Est e dell'Ovest del Paese: le regioni dell'Ovest, infatti, maggiormente sviluppate e industrializzate, stanno sviluppando una comunità ed un'industria più *green* rispetto alle regioni dell'Est, ancora legate

³⁰ Per uno studio approfondito sulle politiche ambientali, con esempi di politiche pubbliche, strumenti normativi e approcci comparativi si veda W.A. ROSENBAUM, *Environmental Politics and Policy*, CQ Press, Washington D.C., 2019.

³¹ In particolare, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione pensato ed adottato dall'ONU nel 2015 per garantire uno sviluppo globale equo e sostenibile entro il 2030, affrontando sfide cruciali come la lotta alla povertà, la tutela dell'ambiente e il contrasto al cambiamento climatico. Si configura come vera e propria *roadmap* a livello mondiale. Per conoscere nel dettaglio la struttura ed il contenuto dell'Agenda 2030 è possibile consultare il testo integrale al [sito](#) di riferimento.

³² L'Unione Europea, a sua volta, ha sviluppato il c.d. *Green Deal* europeo, definibile come strategia elaborata per diventare climaticamente neutri, entro il 2050. Si tratta di un piano d'azione ambizioso, presentato dalla Commissione Europea nel 2019, finalizzato a creare un'Europa equa e sostenibile. Per un approfondimento sul tema, si veda: J. RIFKIN, *Un Green New Deal globale*, Mondadori, Milano, 2019.

ad un'economia agricola e più arretrata ed in cui la transizione ecologica non ha ancora attecchito in modo massiccio³³.

Questo dimostra come le politiche *green*, debbano sempre essere sostenute ed accompagnate da una *governance* attenta all'equità e alla corretta distribuzione delle risorse fra tutti i lati del territorio nazionale, proprio per non generare una distribuzione asimmetrica di investimenti finalizzati a realizzare la transizione ecologica.

Ulteriore esempio di risvolto negativo della transizione ecologica, che può registrarsi in caso di investimenti *green* non sostenuti da un'adeguata *governance* di supporto, è il rischio di concretizzare a livello sociale un fenomeno di 'gentrificazione verde' (*green gentrification*)³⁴: si tratta di un fenomeno urbano che si verifica quando, la valorizzazione ecologica di un quartiere residenziale o di un centro urbano, attraverso l'introduzione di aree verdi, parchi pubblici, iniziative di riqualificazione edilizia, si traduce in un inevitabile aumento del valore immobiliare della zona, che porta con sé una trasformazione sociale ed economica: questo perché i residenti a basso reddito, non più in grado di sostenere gli aumentati costi di vita in quello specifico quartiere, lasciano il posto a gruppi sociali più abbienti, attratti da infrastrutture ecologiche e da una qualità ambientale superiore. Fenomeni di tale portata si sono peraltro già verificati concretamente anche in grandi città europee e statunitensi³⁵.

Questo elemento non fa che evidenziare un ulteriore aspetto problematico delle politiche *green* le quali, se non sostenute da misure sociali di equità ed inclusione, finiscono per comportare effetti collaterali di esclusione sociale a discapito di fasce sociali già marginalizzate e deboli.

Vero tutto quanto premesso, d'altra parte, il divario ambientale Nord-Sud rappresenta oggi una delle sfide più delicate da affrontare per rendere la transizione ecologica in Italia veramente equa ed inclusiva, evitando il consolidarsi di effetti potenzialmente negativi. Pertanto, è essenziale individuare quali siano gli strumenti adottati o pianificati finora dallo Stato per affrontare i rischi indicati *supra*. A tal proposito, il PNRR rappresenta oggi uno degli strumenti principali volti ad introdurre e pianificare misure ed interventi che, anche a livello ambientale, possano favorire una maggiore inclusività e realizzare una maggiore uniformità fra Settentrione e Meridione, senza tralasciare tuttavia l'importanza di assicurare la costruzione di una società più verde, ma comunque sempre inclusiva, nonché socialmente ed economicamente coesa.

4. Il PNRR: un'occasione per riequilibrare il Paese

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta la risposta elaborata dall'Italia contro l'emergenza straordinaria affrontata a causa della pandemia da Sars-Cov-2. Approvato nel 2021,

³³ A. MERLI, *Germania: così l'Est si è avvicinato all'Ovest*, in *Il Sole 24 ore*, pubblicato il: 14 gennaio 2017, consultabile al [sito](#) di riferimento.

³⁴ Si tratta di un fenomeno ancora poco considerato, le cui conseguenze non sono ancora state esaminate in maniera dettagliata. Tuttavia, di particolare interesse sul tema può essere H.E. CAMPBELL, A. ECKERD, Y. KIM, *Green Gentrification and Environmental Injustice*, Springer, Berlino, 2024

³⁵ Ad esempio, è possibile esaminare gli effetti e le conseguenze sociali della 'gentrificazione verde' di Brooklyn (con un cenno comparatistico anche ad altre città statunitensi ed europee) in K. GOULD, T. LEWIS, *Green Gentrification: Urban sustainability and the struggle for environmental justice*, Routledge, Londra, 2016.

il PNRR si configura come strumento volto a risolleverare il sistema economico, sociale e sanitario, fortemente messo a dura prova dalla pandemia³⁶.

Tale Piano Nazionale si pone in netta continuità con gli interventi programmati in questi stessi anni dall'Unione Europea: in particolare, nel luglio del 2020 le istituzioni europee si sono attivate per elaborare un corposo piano di investimenti, il programma Next Generation EU³⁷, dal valore complessivo di circa 750 miliardi di euro, finalizzato proprio al rilancio dell'economia europea.

All'interno di questo programma è stato previsto un sistema di prestiti e trasferimenti a beneficio dei singoli Stati membri³⁸, per realizzare riforme strutturali ed investimenti volti al perseguimento di obiettivi chiave quali la transizione ecologica, il potenziamento dell'intelligenza artificiale, la crescita di coesione sociale e territoriale. In questo contesto, all'Italia sono stati destinati circa 191,5 miliardi di euro, di cui una parte tramite sovvenzioni a fondo perduto e altra parte attraverso prestiti.

Nel dettaglio, il PNRR si concentra in tre priorità trasversali e condivise a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Ai fini del perseguimento e della realizzazione di tali obiettivi, il Piano si articola in sei diverse missioni, fra cui spiccano la Missione 2 - *Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica* e la Missione 5 - *Inclusione e Coesione*, su cui è importante soffermarsi ai fini del presente contributo.

Esaminando più da vicino la Missione 2³⁹ del PNRR, si nota come la stessa persegua l'ambizioso obiettivo di innescare una compiuta transizione ecologica del Paese, ai fini di una completa neutralità climatica e di uno sviluppo sostenibile. Tale Missione, con una dotazione di circa 60 miliardi di euro⁴⁰, si articola in quattro diverse Componenti, ciascuna dedicata ad uno specifico settore di intervento: innanzitutto, la Componente 1 prevede programmi di investimenti e riforme finalizzati all'incentivazione di un'agricoltura sostenibile e di un'economia circolare; ad esempio, attraverso un miglioramento nei sistemi di raccolta e gestione dei rifiuti o attraverso l'implementazione di strumenti di innovazione e meccanizzazione del settore agricolo ed alimentare.

La Componente 2, invece, è interamente dedicata alla decarbonizzazione, attraverso progetti e finanziamenti volti ad incrementare l'impiego (soprattutto industriale) di energie rinnovabili,

³⁶ È possibile trovare una ricostruzione della storia e delle origini del Piano sul [sito web](#) del Governo appositamente dedicato al PNRR, in cui, peraltro, è presente anche un approfondimento dedicato alla 'riduzione del divario di cittadinanza', dove vengono evidenziati gli investimenti e le misure pensate per colmare il divario Nord-Sud.

³⁷ Allo stesso modo, è consultabile il [sito web](#) dedicato al programma *Next Generation EU* per un'analisi approfondita degli obiettivi e delle misure implementate dall'Unione Europea in materia di sviluppo dei sistemi socioeconomici dei singoli Stati.

³⁸ In particolare, strumento principale del piano europeo *Next Generation EU* è il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) che materialmente fornisce i fondi agli Stati membri.

³⁹ Per farsi un'idea più completa ed esaustiva degli obiettivi e degli interventi previsti dalla Missione 2 è possibile consultare il [sito](#) del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che dedica uno spazio apposito proprio alla descrizione di tale programma.

⁴⁰ Si tratta del *budget* più alto messo a disposizione, fra tutte le Missioni in cui il PNRR è articolato.

a potenziare l'uso e la produzione dell'idrogeno ed a sviluppare forme di trasporto pubblico e non solo più sostenibili⁴¹.

La Componente 3 si occupa di garantire una maggiore efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e privati per un risparmio energetico ma anche per una prevenzione maggiore da rischi sismici.

Infine, la Componente 4 mira a rafforzare la resilienza del territorio di fronte agli effetti prorompenti e talvolta distruttivi del cambiamento climatico, concentrandosi, in particolare, sulla tutela della biodiversità ma anche sulla previsione di un uso responsabile e consapevole delle risorse idriche.

Si tratta, quindi, di un complesso di investimenti e di progetti che possono rappresentare un'importante spinta per avviare un percorso radicale di transizione ecologica, di neutralità carbonica e di sviluppo sostenibile.

D'altra parte, invece, la Missione 5⁴² svolge un importante ruolo di sostegno alla parità di genere, all'incremento dell'occupazione e al riequilibrio territoriale. Di rilevanza per il presente contributo risulta essere in particolare la Componente 3 della menzionata Missione, che dispone di quasi 2 miliardi di euro interamente messi a disposizione per facilitare un riequilibrio ed una coesione territoriale: per raggiungere tali obiettivi sono stati predisposti progetti di sviluppo per il Mezzogiorno che prevedono un potenziamento delle infrastrutture, un sostegno alle imprese locali e l'incremento delle opportunità occupazionali. Sono previsti, inoltre, importanti investimenti di contrasto alla povertà educativa e digitale per incentivare la permanenza della popolazione in queste zone, contrastando lo spopolamento. Infine, si prevede l'implementazione di progetti di rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)⁴³.

Già da queste premesse, è possibile evidenziare come la *governance* nazionale stia cercando di predisporre strumenti e meccanismi di contrasto al problema dei divari territoriali, principalmente attraverso misure di rilancio del Mezzogiorno. A rafforzare quanto detto, basti considerare che il PNRR è strutturato in modo da prevedere una percentuale di fondi destinata esclusivamente al Mezzogiorno: ben il 40% delle risorse allocabili territorialmente sono infatti destinate alle regioni del Sud.

Tale quota è stata normativamente stabilita con il decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021⁴⁴ il quale prevede che le organizzazioni titolate abbiano l'obbligo di rispettare questa soglia e che

⁴¹ A. PORCARI, *Transizione ecologica e certezza del diritto: regolamentare la filiera idrogeno*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, pp. 547ss.

⁴² Allo stesso modo, è possibile approfondire il contenuto e le finalità della Missione 5 consultando il [sito](#) del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, che dedica una sezione a riguardo.

⁴³ Le Zone Economiche Speciali sono regioni geografiche sottoposte ad una legislazione economica differente rispetto a quella della nazione di appartenenza. In particolare, in Italia, con il decreto-legge n. 124/2023 è stata istituita, a far data dal 1° gennaio 2024, la 'Zona economica speciale per il Mezzogiorno' che comprende i territori della Campania, Calabria, Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna per sostituire le attuali zone economiche speciali frammentate in otto diverse strutture amministrative.

⁴⁴ La 'clausola del 40%' è stata introdotta in sede di conversione del suddetto decreto, con legge n. 108/2021, e prevede che le amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR assicurino la destinazione al Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente.

il Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud abbia il compito di verificare periodicamente che gli enti titolati rispettino la quota suindicata.

Pertanto, vero che il PNRR è stato originariamente pensato come strumento emergenziale, tuttavia, oggi, lo stesso può rappresentare un'occasione di modernizzazione del Paese, che consenta di raggiungere importanti traguardi, tra i quali anche un rafforzamento della coesione sociale e territoriale e un potenziamento delle opere di transizione ecologica.

Resta pur sempre aperta la problematica relativa alle modalità con cui tali progetti dovranno essere implementati nei singoli territori. È opportuno, infatti, chiedersi se (e quanto) il PNRR, e in particolare le sue Missioni 2 e 5, siano state effettivamente pianificate per affrontare il problema del divario territoriale Nord-Sud e se, d'altra parte, vi siano invece rischi concreti di acuire questo stesso divario.

Le criticità sono infatti diversificate: tanto per iniziare, non tutti gli enti titolati rispettano l'obbligo di destinare almeno il 40% delle risorse allocabili ai territori del Sud e questa criticità dipende talvolta dall'assenza di meccanismi in grado di compensare le evidenti difficoltà amministrative e progettuali degli enti locali del Sud, che si trovano svantaggiati nella gestione di bandi e concorsi, con il rischio di perdere grandi opportunità di crescita e rilancio⁴⁵.

Il tema centrale è proprio questo: non tutti i territori italiani partono dallo stesso livello in termini di infrastrutture ambientali, competenze tecniche e capacità amministrative; pertanto uno dei rischi principali del PNRR è che, in assenza di una *governance* locale responsiva e preparata, gli investimenti finiscano per favorire regioni già avanzate in cui la burocrazia e lo sviluppo industriale consentono di realizzare rapidamente i progetti richiesti e percepire i fondi stanziati.

Inoltre, in materia di transizione ecologica, si rischia di oggettivare un divario infrastrutturale già esistente: le regioni del Sud peccano infatti di reti ed infrastrutture adeguate, pur avendo ad esempio, come già evidenziato, grandi potenzialità nelle rinnovabili. Pertanto, se non si riesce primariamente ad investire nella realizzazione di infrastrutture di base, la transizione ecologica rischia di avvantaggiare solo le regioni già più avanzate.

È necessario quindi evitare la concretizzazione di una sorta di 'paradosso del PNRR' in cui, sebbene il Piano Nazionale abbia come obiettivo anche la riduzione delle disuguaglianze territoriali, l'assenza di politiche di riequilibrio mirate rischi di tradursi in un rafforzamento di un *gap* preesistente.

5. Conclusione: strumenti per una transizione territorialmente equa

Alla luce di quanto sopra riportato, emerge con chiarezza la necessità di assicurare che transizione ecologica e coesione territoriale vadano di pari passo, per contribuire alla costruzione di una società che sia, non soltanto più *green*, ma anche più giusta.

⁴⁵ Questo aspetto è stato approfondito da una recente analisi di *Openpolis* volta a mettere in luce i ritardi e gli squilibri territoriali nell'avanzamento dei progetti PNRR al Sud.

Il percorso verso la neutralità climatica deve quindi essere improntato ad una *Just Transition*⁴⁶ per assicurare l'implementazione di principi e strumenti per una transizione giusta. Quando si parla di *Just Transition* (letteralmente, 'Transizione Giusta') ci si vuole riferire, in particolare, a quel concetto sviluppato negli anni Ottanta grazie principalmente alle battaglie portate avanti dai sindacati statunitensi e volte a garantire che il passaggio ad un'economia *green* e sostenibile non si traduca in nuove disuguaglianze sociali e territoriali ma, al contrario, contribuisca a ridurre quelle già esistenti. Si richiede quindi un trattamento equo delle persone nel passaggio alla sostenibilità ambientale e ad una società a carbonio 'zero': la transizione ecologica deve infatti essere equa ed inclusiva, offrendo protezione ai lavoratori e supporto ai territori svantaggiati, garantendo un accesso equo ai benefici della transizione verde, e riducendo il rischio che, soprattutto i territori più svantaggiati, si sobbarchino i costi di una transizione i cui effetti si realizzino però soltanto a beneficio delle zone più industrializzate⁴⁷.

Essenziale, *pro-futuro*, sarà anche interrogarsi sul ruolo cruciale che possono svolgere, in materia di riduzione dei divari territoriali, strumenti come i Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecnico-Ambientali (LEPTA) e gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES). Da un lato, infatti, i LEPTA rappresentano il "livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale" delle attività che il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente è tenuto a garantire⁴⁸. Si tratta di strumenti che, se correttamente implementati, possono assicurare standard essenziali⁴⁹ di tutela ambientale ed accesso a servizi ecologici in tutto il territorio nazionale, senza discriminazioni fra Nord e Sud.

Dall'altro lato, invece, gli indicatori BES⁵⁰ permetterebbero di valutare l'effettivo benessere anche ambientale del Paese, in termini di crescita economica ma anche di qualità della vita e di coesione sociale.

Tutto ciò premesso, lo stesso PNRR rappresenta un ottimo punto di partenza nella lotta contro i divari territoriali e ambientali fra Nord e Sud Italia, la cui efficacia dipenderà tuttavia dalle effettive modalità di implementazione e applicazione nei singoli territori regionali.

⁴⁶ Per approfondire il concetto di *Just Transition*, di particolare interesse può essere: X. WANG, K. LO, *Just Transition: a conceptual review*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 82, 2021 e anche D. MCCAULEY, R. HEFFRON, *Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 119, 2018.

⁴⁷ È bene sottolineare che, oggi, il concetto di *Just Transition* ha trovato anche una formalizzazione nelle politiche internazionali, in particolare, alla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici tenutasi a Parigi nel 2015, i sindacati e i sostenitori della *Just Transition* sono riusciti a far valere le proprie ragioni e ad ottenere l'inserimento di un riferimento esplicito alla *Just Transition* nel preambolo dell'Accordo di Parigi. Inoltre, anche il *Green Deal Europeo* include un Meccanismo per la Transizione Giusta, che prevede iniziative ed investimenti per le regioni e gli Stati più bisognosi.

⁴⁸ I LEPTA sono quindi standard minimi di tutela ambientale che dovrebbero essere garantiti su tutto il territorio nazionale per garantire equità nell'accesso ai servizi ambientali, in piena conformità con l'art. 117 Cost. Sono espressamente richiamati nell'art. 9 della legge istitutiva del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, la L. n. 132/2016.

⁴⁹ Termine inteso ai sensi della sentenza n. 192/2024, Corte Costituzionale, p.to 14 *cons. in dir.*

⁵⁰ I BES, invece, rappresentano uno strumento da affiancare agli indicatori di natura economica (come, primo fra tutti, il PIL) al fine di misurare concretamente le condizioni economiche, di vita e di benessere della popolazione italiana. In particolare, essi si articolano in 12 categorie comprensive di ben 129 indicatori.



Sarà essenziale innanzitutto potenziare la *capacity building* del Mezzogiorno attraverso un rafforzamento della *governance* locale ed un maggior supporto offerto alle amministrazioni degli enti locali, che consenta anche al Sud di accedere ai fondi che, legalmente, gli spettano ed evitare che gli stessi vengano mal spesi o, peggio, restino inutilizzati.

Per concludere, se la transizione ecologica può essere un'occasione per una nuova stagione di sviluppo sostenibile in Italia, è essenziale che la stessa sia affiancata da politiche nazionali e locali che garantiscano un collegamento fra ambiente, giustizia e coesione territoriale, evitando che la sostenibilità diventi un privilegio per pochi anziché un diritto per tutti (sia per l'oggi che per le generazioni future).