

POLIARCHIE / POLYARCHIES

VOLUME 8

N. 1 2025



EUT

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

POLIARCHIE / POLYARCHIES

volume 8

n. 1/2025

Articoli/Articles

Valeria Carmen Caputo, L'elasticità del ruolo presidenziale nella Germania federale, tra crisi politiche e trasformazioni istituzionali

Giovanni Carrosio, Cittadinanza energetica. Un framework teorico per l'analisi della vulnerabilità sociale nel settore energetico

Antonino Castaldo and Luca Verzichelli, L'ascesa dei ministri tecnocratici in Italia: teorie e spiegazioni

FORUM – La transizione ecologica, la neutralità climatica e la parità di genere nei programmi di Cooperazione territoriale europea

Paolo Pinto, Eppure si muove. La Cooperazione territoriale in Europa: tra nuove sfide e vecchi problemi

Andrej Bertok and Mara Černic, La Cooperazione territoriale europea e la neutralità climatica: policy e loro implementazione nell'area dell'Alto Adriatico

Moreno Zago, La parità di genere e la partecipazione delle donne nei progetti per la neutralità climatica nella Cooperazione territoriale europea



POLIARCHIE / POLYARCHIES

VOLUME **8**

N. **1** / 2025

POLIARCHIE / POLYARCHIES

DIRETTORE
Giuseppe Ieraci

COMITATO EDITORIALE

Diego Abenante (Università di Trieste), Daniele Albertazzi (Surrey University, Guildford), Serena Baldin (Università di Trieste), Matthijs Bogaards (Jacobs University, Bremen), Brendon J. Cannon (Khalifa University, Abu Dhabi), Giovanni Carrosio (Università di Trieste), Ian Carter (Università di Pavia), Marco Clementi (Università di Pavia), Alessandro Colombo (Università Statale, Milano), Andrea Crismani (Università di Trieste), Domenico De Stefano (Università di Trieste), Veronica Federico (Università di Firenze), Petra Guasti (Univerzita Karlova, Praha), Damian Lajh (Ljubljana University), Manuela Moschella (Università di Bologna), Damiano Palano (Università Cattolica, Milano), Cinzia Picocchi (Università di Trento), Mauro Tebaldi (Università di Sassari), Luca Tomini (Université libre de Bruxelles), Luca Verzichelli (Università di Siena), Jan Záhorký (Univerzita Karlova, Praha)

REDAZIONE

Daniele Andreozzi, Giacomo Biasutti, Federico Battera, Gabriele Blasutig, Elisabetta De Giorgi, Lorenzo De Vidovich, Federico Donelli, Tullio Gregori, Patrick Karlsen, Cesare La Mantia, Pietro Neglie, Elizabeth Swain, Moreno Zago, Jacopo Zotti, Mattia Zulianello

SEGRETARIA DI REDAZIONE

Valeria Caputo

COMITATO SCIENTIFICO

Francesco Bategazzorre (Università di Pavia), Anna Bosco (Università di Firenze), Giampiero Cama (Università di Genova), Bernardo Cardinale (Università di Teramo), Angela di Gregorio (Università Statale, Milano), Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Stefania Panebianco (Università di Catania), Guido Samarani (Università Ca' Foscari Venezia), Daniela Sicurelli (Università di Trento), Michelguglielmo Torri (Università di Torino)

Poliarchie/Polyarchies è su **facebook** (*Poliarchie/Polyarchies*) e su **Twitter** (@*poliarchie*)



UPI
UNIVERSITY
PRESS ITALIANE

Opera sottoposta a peer review secondo
il protocollo UPI – University Press Italiane



Poliarchie/Polyarchies è Rivista Scientifica ANVUR, ai fini dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, per le Aree 11, 12 e 14.

ISSN 2611-2914 (online)

ISSN 2611-4216 (print)

Questo volume è integralmente disponibile online
a libero accesso nell'archivio digitale OpenstarTs, al link:
<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/20566>

EUT Edizioni Università di Trieste, 2023

via Weiss 21, 34128 Trieste

<https://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>



Indice

- 4 L'elasticità del ruolo presidenziale nella Germania federale, tra crisi politiche e trasformazioni istituzionali
Valeria Carmen Caputo
- 30 Cittadinanza energetica. Un framework teorico per l'analisi della vulnerabilità sociale nel settore energetico
Giovanni Carrosio
- 53 L'ascesa dei ministri tecnocratici in Italia: teorie e spiegazioni
Antonino Castaldo and Luca Verzichelli
- 79 FORUM - La transizione ecologica, la neutralità climatica e la parità di genere nei programmi di Cooperazione territoriale europea
- 81 Eppure si muove. La Cooperazione territoriale in Europa: tra nuove sfide e vecchi problemi
Paolo Pinto
- 105 La Cooperazione territoriale europea e la neutralità climatica: policy e loro implementazione nell'area dell'Alto Adriatico
Andrej Bertok and Mara Černic
- 121 La parità di genere e la partecipazione delle donne nei progetti per la neutralità climatica nella Cooperazione territoriale europea
Moreno Zago

The Elasticity of the Presidential Role: Political Crises and Institutional Transformations in Federal Germany

L'elasticità del ruolo presidenziale nella Germania federale, tra crisi politiche e trasformazioni istituzionali

Valeria Carmen Caputo

Abstract

The role of the President of the Federal Republic of Germany was shaped in the aftermath of the Hindenburg shock. The Weimar Constitution, by failing to clearly delineate the limits of presidential authority, paved the way for the disaster of 1933. Consequently, the framers of the Basic Law prioritized defining the President's powers primarily in negative terms. In contrast, the Constitution left the President's positive powers largely undefined, creating a discretionary space that has since been shaped through practice, with a strong emphasis on the Chancellor's role. Nevertheless, the President has played a crucial role in the nation's political education, particularly through speeches and public statements, which have proven decisive during times of crisis. Alongside the power of speech, the President's activism in government formation and potential Bundestag dissolution underscores an increasingly interventionist role, suggesting the growing centrality of the Federal President in Germany's political system.

La figura del Presidente della Repubblica Federale di Germania è stata plasmata a partire dallo *shock Hindenburg*. La Costituzione di Weimar non delimitando in modo netto i limiti dell'intervento presidenziale, aveva di fatto spianato la strada al disastro del 1933. La priorità del costituente è stata delimitare i poteri del presidente, definendoli in un'accezione pressoché negativa. Per quanto riguarda i poteri positivi del Presidente, la Costituzione lascia uno spazio discrezionale, che è stato colmato con la prassi, la quale ha posto l'accento sulla figura del Cancelliere. Ciò nonostante, il Presidente ha svolto un importante ruolo di educazione politica della Nazione, che si è esplicitato in discorsi ed esternazioni pubbliche, le quali sono state decisive in momenti di crisi. Accanto al potere di esternazione, va considerato l'interventismo del Presidente nella formazione del governo e nei casi di un possibile scioglimento del *Bundestag*. Questo crescente interventismo fa ipotizzare una centralità crescente della figura del Presidente federale.

Keywords

Federal President, Crises, Power of speech, Government, Bundestag
Presidente federale, crisi, potere di esternazione, governo, *Bundestag*

Introduzione

Nel plasmare la figura del Presidente della Repubblica Federale di Germania, nulla ha influito di più dello *shock Hindenburg*: la catastrofe del '33 era, infatti, stata resa possibile, tra le altre cose, da alcuni poteri discrezionali che la Costituzione di Weimar attribuiva al capo dello Stato. Di conseguenza, la Costituzione della *Bundesrepublik* del 1949 delimita scrupolosamente i poteri del Presidente, concentrandosi in particolar modo sui limiti in senso negativo dei poteri del capo dello Stato (ovvero sancendo ciò che il Presidente *non* può fare). Ciò nonostante, la Costituzione non delimita chiaramente in senso positivo i poteri del *Bundespräsident* (ciò che il Presidente *può* fare), lasciando un margine discrezionale che ha assunto contorni più o meno vasti, a seconda delle circostanze (Strohmeier 2008: 176). Il presente lavoro si pone come obiettivo quello di analizzare il ruolo del Presidente della Repubblica Federale in momenti di crisi. I quesiti di ricerca sono i seguenti:

- il margine di azione del Presidente si è ampliato nei momenti di crisi? In caso di risposta affermativa: che contorni ha assunto?
- Stiamo assistendo ad una personalizzazione crescente della leadership del Presidente?

Il lavoro si articola nel modo seguente: una prima parte analizza la letteratura esistente sul tema dell'intervento del Presidente federale nei momenti critici, la seconda tratta dell'ipotesi di ricerca e del metodo utilizzato, la terza parte riguarda l'analisi empirica, nella quale, dopo aver chiarito a livello costituzionale quali sono i poteri del Presidente, si analizza la figura del Presidente sotto tre aspetti: le esternazioni presidenziali, la formazione del governo e lo scioglimento del *Bundestag*. Infine, a partire dai *case studies* osservati, verranno tratte le conclusioni riguardanti la personalizzazione della carica rispetto sia ai cambiamenti storici che alla crescente frammentazione del sistema politico.

Analisi della letteratura

Il lavoro si propone di presentare due direttrici di ricerca che riguardano il potere integrativo e il ruolo politico del Presidente, rispetto alle quali la letteratura mostra un'ampiezza diversa. La letteratura sul potere integrativo del Presidente federale è piuttosto vasta e si concentra principalmente sulla funzione integrativa assunta dal Presidente nei tre momenti della storia tedesca corrispondenti alle fasi del *Mythos des Neuanfang* ("Mito del nuovo inizio") della storia della Repubblica Federale (Leggewie 1996). La prima fase corrisponde alla nascita della Repubblica federale (1949), la seconda agli

anni della contestazione del '68, la terza alla *Wende* (1989). Se a lungo si è considerato il ruolo del Presidente federale come politicamente irrilevante, è sempre stato chiaro come sul capo dello Stato tedesco ricada un importante “lavoro di educazione politica” (Sergio 2022). Questo ruolo pedagogico non si è limitato a quei tre snodi decisivi della storia della *Bundesrepublik*, ma ha avuto un impatto decisivo in momenti quali la recessione economica del 2004, la crisi economica del 2008 e la crisi pandemica.

Essendo stato il Presidente a lungo considerato una figura marginale rispetto al sistema politico, la ricerca ha iniziato a interrogarsi sulla sua figura soprattutto a partire dal primo mandato di Horst Köhler. Köhler ha utilizzato il potere di esternazione in modo nuovo, non limitandosi a esprimere la sua valutazione sull'aspetto valoriale delle *policies*, ma spesso esprimendosi proprio in merito ad esse (Strohmeier e Wittlinger 2010). Questa nuova lettura del ruolo ha portato alcuni studiosi a interrogarsi sulla possibilità che il Presidente federale rivesta una funzione di opposizione extraparlamentare (Lhotta 2008). L'altro quesito è quanto questa visione attiva del ruolo sia dipesa dalle risorse personali del Presidente e quanto dai cambiamenti del sistema politico.

A partire dagli anni '90, infatti, il sistema dei partiti in Germania ha conosciuto una graduale frammentazione (Saalfeld e Lutsenko 2022), la quale ha influito nei momenti di maggiore criticità, culminando nello scenario post-elettorale del 2017. In quell'occasione il Presidente Steinmeier intervenne come mediatore per convincere la SPD ad entrare nella coalizione di governo, scongiurando nuove elezioni e, per la prima volta nella storia della Repubblica federale tedesca, il Presidente ha avviato delle consultazioni con i leader di partito, al fine di formare il governo (De Petris 2018; Bräuninger, Debus, Müller e Stecker 2019). Lo scenario post-elezioni del 2017 porta a compimento la metamorfosi del ruolo del capo dello Stato: da Presidente-notaio a Presidente-*manager*.

Ipotesi e metodo

Le ipotesi del presente lavoro sono due. La prima è che il Presidente abbia sempre avuto un importante ruolo nei momenti di crisi, ma, fintanto che il sistema dei partiti era solido, lo strumento che il Presidente ha utilizzato con maggior frequenza sono state le esternazioni. La seconda ipotesi, che non esclude la prima, anzi la rafforza, è che questa nuova veste di Presidente-*manager* possa rappresentare un fenomeno strutturale di personalizzazione della leadership politica, fenomeno già avvenuto in altre democrazie occidentali (McAllister 2007; Karvonen 2010).

Per verificare questa ipotesi, il lavoro adotta un approccio basato su *case study* suggeritori di ipotesi, focalizzandosi su momenti di crisi (Eckstein, Greenstein e Polsby

1975). Il metodo utilizzato è stato il *process tracing* diacronico, il quale ci ha permesso di verificare le cause alla base dell'allargamento del ruolo del Presidente, identificando i meccanismi causali entro i casi selezionati e comparandone l'evoluzione nel tempo. La metodologia combina:

- l'analisi delle fonti primarie e secondarie che hanno permesso di analizzare il contesto storico e istituzionale;
- la ricostruzione delle logiche d'azione presidenziale sulla base delle motivazioni dichiarate e i vincoli istituzionali;
- l'analisi della variazione nel tempo dell'interpretazione degli artt. 68;
- l'evoluzione delle prassi presidenziali, specie in relazione al governo;
- l'evoluzione del contesto sociale.

Sono state analizzate le esternazioni presidenziali in momenti focali della *Bundesrepublik* (nascita della Repubblica, contestazioni del '68, riunificazione, crisi economica e crisi pandemica). In seguito, si è analizzato il ruolo del Presidente in merito ad alcuni momenti critici che riguardano la formazione del nuovo governo e lo scioglimento del *Bundestag*.

Per quanto riguarda il tema della formazione del nuovo governo, si è analizzato il caso del confronto tra il Presidente Heuss e Adenauer nella creazione del primo governo della Repubblica (Pikart 1976), per dimostrare come il ruolo del capo dello Stato sia stato modellato in maniera consistente dalla prassi. A riprova di ciò, si è poi passati ad analizzare il ruolo del Presidente Steinmeier nella fase post-elezioni del 2017. Per quanto riguarda lo scioglimento del *Bundestag* si è preso in considerazione il ruolo del Presidente in merito alla questione delle mozioni di fiducia "fittizie", ovvero quelle messe in essere dal Cancelliere con lo scopo di far cadere il governo. Per farlo, abbiamo esaminato la crisi del governo Brandt del '72 e la conseguente reazione di Heinemann e il ruolo del Presidente Köhler nel caso della mozione di fiducia presentata da Schröder nel 2005, per enfatizzare il maggiore attivismo di Köhler rispetto al suo predecessore. Anche nel 1983, Kohl, dopo essere stato eletto cancelliere dal *Bundestag*, chiese ai parlamentari della coalizione di governo di astenersi da una mozione di fiducia, al fine di andare ad elezioni e ottenere la legittimazione popolare. Tuttavia, il caso non viene qui trattato in quanto la caduta del governo Kohl e la successiva rielezione è, a differenza degli altri due casi, non tanto indice di un momento di instabilità, (il parlamento lo aveva eletto cancelliere con chiara maggioranza) quanto di una volontà di ottenere la legittimazione popolare *post-hoc*.

Infine, il mandato di Köhler rappresenta un momento spartiacque: le sue esternazioni pressoché giornaliere in merito alle *policies* hanno fatto giungere alcuni studiosi alla conclusione che dall'elezione del capo dello Stato del 2004, la carica del Presidente

federale sia politicizzata (Strohmeier e Wittlinger 2010). La politicizzazione della carica, però, è avvenuta in un momento di crescente frammentazione del sistema politico in Germania (Saalfeld e Lutsenko 2022). La Germania, come gran parte delle democrazie occidentali, ha vissuto le conseguenze della crisi del partito di massa (Mair 2013), ma a questo fenomeno va aggiunta la frammentazione causata dall'immissione di un nuovo *target* di elettori nel sistema: i tedeschi dell'Est (Saalfeld e Lutsenko 2022).

I poteri costituzionali del Presidente della Repubblica federale

La figura del capo dello Stato tedesco che emerge dalla Costituzione rappresenta una reazione allo *shock Hindenburg* (Strohmeier 2008). La Costituzione di Weimar risentiva dell'eredità del periodo guglielmino. Di conseguenza, la figura del presidente era stata modellata a partire da quella dell'imperatore, rendendo complicato lo stabilirsi di un parlamento che fungesse da reale contropotere nei confronti del governo (Ieraci 1999). La fragilità dell'assetto istituzionale era data, inoltre, dai compromessi su cui si reggeva, esemplificata dai tre patti costitutivi della vita della Repubblica: il patto Ebert-Groener, il patto Legien-Stinnes e la *coalizione di Weimar* (Rusconi 1977: 22-26). La Costituzione del 1919 attribuiva al *Reichspräsident* il potere di sciogliere il Parlamento, ponendo come condizione che dovesse avvenire *una sola volta per lo stesso motivo* (art.25) e di sospendere lo stato di diritto con il fine del *ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica* (art.48) senza peraltro ulteriormente specificare cosa si intendesse per *sicurezza pubblica* ed entro quali limiti essa si dovesse considerare violata. Queste previsioni costituzionali hanno aperto, dal punto di vista giuridico, la strada all'instaurazione del regime totalitario nazista. Pertanto, i membri dell'Assemblea costituente hanno modellato il ruolo del capo dello Stato sulla base dei poteri che il Presidente *non* avrebbe dovuto avere (e cioè evitando che potesse agire come un *sostituto imperatore*, come previsto dalla Costituzione del 1919). Se dunque l'Assemblea era concorde sulla definizione di ciò che il Presidente *non* potesse fare, vi fu meno chiarezza sulla definizione dei poteri che invece erano attribuiti al capo dello Stato (ciò che il Presidente *può* fare) lasciando così margini interpretativi ai titolari della carica e alle prassi che si sono consolidate nel sistema politico.

Nonostante questi margini di incertezza, possiamo suddividere le sfere di competenza attribuite al capo dello Stato tedesco dalla Costituzione del 1949 in due categorie: le competenze di verifica (*Prüfungskompetenzen*) e quelle di progettazione (*Gestaltungskompetenzen*). Le competenze di verifica del Presidente federale comprendono tutti i compiti notarili con funzione di autenticazione del capo dello Stato, ovvero tutti i compiti che il Presidente è tenuto a svolgere esclusivamente secondo le

modalità previste dalla legge fondamentale e, dunque, con margini più limitati (ma non nulli) di influenza politica. Le competenze di progettazione comprendono tutti i poteri che implicano una discrezionalità politica da parte del Presidente e che dunque gli consentono un'influenza più significativa sul sistema politico. Un altro modo per differenziare le due categorie è distinguerle in competenze formali o simboliche (quelle di verifica) e competenze informali o sostanziali (Shugart e Carey 1992, Metcalf 2000, Siaroff 2003).

Tra le competenze formali del Presidente rientrano: la ratifica dei trattati (anche se il Presidente non è portatore di una propria linea di politica estera), l'accreditamento degli ambasciatori, il ricevimento dei rappresentanti degli Stati esteri (art. 59), la nomina e la revoca dei giudici e degli ufficiali federali (art. 60), la nomina del Cancelliere federale eletto del Bundestag (art. 63), la nomina dei ministri federali (art. 64), la nomina di un Cancelliere federale in caso di sfiducia costruttiva (art. 67), l'approvazione del regolamento interno del Gabinetto di governo (art.65), la promulgazione delle leggi (art. 82). Tra le competenze di progettazione si annovera: la richiesta al Presidente del Bundestag di convocare il Parlamento (art.39), la possibilità di concedere la grazia nei casi individuali (art.60), il di proporre al Bundestag un candidato per la carica di Cancelliere (art.63), la decisione di sciogliere il Bundestag su proposta del Cancelliere nel momento in cui quest'ultimo non ottenga la fiducia del Parlamento(art.68), l'imposizione al Cancelliere e/o a un ministro federale di proseguire il proprio mandato fino alla nomina di un successore (art. 69), la dichiarazione dello stato di *emergenza legislativa* (art. 81). Quest'ultima competenza consente al Presidente, previa richiesta del Governo e approvazione del Bundesrat, di non procedere con lo scioglimento del Parlamento secondo i casi prevista dall'art 68 e di dichiarare urgente l'approvazione di un disegno di legge, in precedenza respinto dal Bundestag, ma giudicato essenziale dal Governo. Ai poteri esplicitamente espressi dalla Costituzione, va aggiunta la funzione integrativa del capo dello Stato (che in Germania è, in realtà, condivisa tra tutti gli attori istituzionali), che si esplica in misura consistente nelle esternazioni presidenziali.

Il potere di esternazione del Presidente

Con *potere di esternazione* indichiamo le manifestazioni in forma scritta o orale del Presidente che non producono effetti giuridici, cioè che non necessitano dell'obbligo di controfirma da parte del Cancelliere federale o ministro federale competente come previsto dall'art. 58 della costituzione. Nel potere di esternazione del Presidente, dunque, sono inclusi principalmente i discorsi del capo dello Stato, ma anche interviste, lettere aperte, messaggi pubblici in forma scritta. La libertà di espressione del

Presidente della Repubblica incontra i suoi limiti nel principio di moderazione e in quello di lealtà costituzionale tra gli organi dello Stato.

Il potere di esternazione è strettamente collegato alla funzione integrativa del presidente, ovvero il compito del capo dello Stato di rafforzare l'unità nazionale. Nella funzione integrativa è compreso il *lavoro di educazione politica (politische Bildungsarbeit)* fondamentale in alcuni snodi cruciali della storia tedesca, quali: la ricostruzione post-bellica avvenuta durante la presidenza di Heuss, gli anni della contestazione giovanile ed extraparlamentare, sotto la presidenza di Heinemann, e quelli della *Wende*, ovvero della riunificazione, avvenuta durante il mandato del Weizsäcker. Questi tre momenti corrispondono alle fasi individuate dal politologo tedesco Claus Leggewie (1996: 275-302) quali tappe fondamentali del *Mythos des Neuanfang* ("mito del nuovo inizio") della storia della Repubblica Federale. Secondo Leggewie, il 1949 segna la fase della *Gründung* ("fondazione"), il 1969 la fase della *Umgründung* ("trasformazione della struttura fondativa") e il 1989 quella della *Neugründung* ("rifondazione").

Il potere di esternazione del presidente della Repubblica federale dal 1949 alla *Wende* (1989)

Theodor Heuss e il problema del *nation building*

Quando Theodor Heuss divenne Presidente della Repubblica Federale tedesca nel 1949 il Paese si trovava di fronte a due dilemmi principali: il primo riguardava come elaborare il passato nazionalsocialista; il secondo consisteva nel definire una nuova forma di patriottismo per la neonata *Bundesrepublik*. Al capo dello Stato dunque spettava un ruolo cruciale nel contribuire alla risoluzione di queste due questioni.

La classe dirigente della Germania dell'Ovest riscontrava difficoltà nel trovare dei simboli che potessero contribuire al *nation building* della neonata Repubblica, cosa che invece era riuscita alla classe dirigente dell'Est, che aveva trovato nella lotta ai fascismi di destra la propria chiave identitaria. Questo fallimento rese palese la necessità di un'elaborazione del passato (*Vergangenheitsbewältigung*) e un lavoro sulla memoria storica (quella che in Germania viene chiamata "cultura del ricordo", *Erinnerungskultur*).

Fu proprio Heuss, in quanto capo dello Stato, a dare il via al processo di elaborazione del trauma rappresentato dal nazionalsocialismo e dalla guerra durante il discorso che tenne il 7 dicembre 1949 di fronte alla sezione di Wiesbaden della Società per la cooperazione giudaico-cristiana (*Wiesbadener Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit*). L'avvio di questo processo comportava affrontare la questione della "colpa collettiva" (*Kollektivschuld*) e della denazificazione. All'espressione "colpa

collettiva” il presidente preferì quella di “vergogna collettiva” (*Kollektivscham*) sia per scongiurare qualsiasi riferimento giuridico al concetto, ma anche perché parlare di *colpa* avrebbe significato: “[...] una semplificazione banale, è un’inversione, precisamente del modo in cui i nazisti erano abituati a vedere gli ebrei: che il semplice fatto di essere ebreo implicasse già il fenomeno della colpa... (Ganther 1959: 11).¹

In quel discorso chiarì che ciò che rese un *unicum* la responsabilità tedesca rispetto ad altri eccidi etnici nella storia risiedeva nel carattere di sistematicità con il quale la *Shoah* è stata perpetuata, legando la razionalità dell’apparato burocratico tedesco alla messa in atto del genocidio, reso possibile dalla propagazione di una specifica *Weltanschau* (Ganther 1959:12). Un altro discorso fondamentale di Heuss in tal senso è quello tenuto il 30 novembre 1952, in occasione della cerimonia inaugurale dell’ex campo di concentramento Bergen Belsen, durante il quale il presidente federale affermò che nessuno avrebbe potuto togliere al popolo tedesco la vergogna del genocidio ebraico: “Diese Schande nimmt uns niemand ab” (Verlag für Literatur und Zeitgeschehen 1970: 78–81).

Ci fu un altro tema che Heuss affrontò durante la sua presidenza: quello della legittimità della resistenza a Hitler. Negli anni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale, la resistenza contro Hitler era valutata negativamente dai cittadini tedeschi, in quanto i militari che ne avevano preso parte erano additati come “traditori” (Tuchel 2014). Si comprende come l’atto del Presidente Heuss di istituire il 20 luglio quale giornata commemorativa in onore degli attentatori del gruppo dell’ufficiale von Stauffenberg, sia stato un segnale di distacco nei confronti di chi riteneva che la guerra fosse stata perduta a causa del “disfattismo” degli oppositori del regime nazista. In questo senso il Presidente ha supportato l’idea di “disobbedienza civile”, come lo stesso ha sottolineato in occasione del suo discorso del 19 luglio 1954 presso la Freie Universität di Berlino (Stiftung 20. Juli 1944 n.d.), asserendo che la resistenza a Hitler costituisce l’esempio che alcuni atti di disobbedienza abbiano una portata storica positiva.

Il tema della legittimità della disobbedienza civile ha infuocato il dibattito tedesco fino agli anni ‘70, tanto che nel 1968 una riforma costituzionale modificò l’art. 20 della legge fondamentale, introducendo il “diritto alla resistenza”, tema molto vicino alla sensibilità dei movimenti giovanili del ‘68.

Gustav Heinemann: *il Bürgerpräsident*

Il ‘68 tedesco ha rappresentato il consolidamento del processo democratico nella Germania dell’Ovest. La richiesta della generazione di tedeschi nati negli anni ‘40 era

¹ Tutte le traduzioni presenti nel testo, ove non diversamente specificato, sono state effettuate dall’autrice.

una denazificazione completa dello Stato unitamente a quella di rafforzare lo Stato di diritto (Caciagli 2018).

Il 1969 fu l'anno in cui Heinemann divenne Presidente della Repubblica federale tedesca. Durante il *Reich* fu membro della Chiesa confessante, movimento protestante antinazista. Co-fondatore della CDU, se ne dissociò dopo la decisione di Adenauer di offrire alle potenze occidentali un contingente tedesco per un eventuale esercito europeo. Contrario al riarmo tedesco, visto come minaccia per la futura riunificazione con la Germania dell'Est, si batté in favore del diritto al servizio alternativo a quello militare per ragioni di coscienza. Nel 1957 entrò nella SPD, dove, da Ministro della Giustizia, si distinse per i suoi interventi di liberalizzazione del Codice penale tedesco. Fu lui, infatti, il promotore della riforma del paragrafo 175 del Codice, il quale criminalizzava l'omosessualità. La scelta del SPD di Brandt di candidare Heinemann alla carica di Presidente, dunque, rappresentò uno dei modi in cui la politica cercò di rispondere alla forte domanda di svecchiamento delle istituzioni. Fin dal suo discorso di insediamento Heinemann evidenziò uno dei temi a lui cari: il rifiuto del riarmo quale mezzo di equilibrio nell'ordine geopolitico internazionale (Heinemann 1969) e, in accordo al motto del Cancelliere "Mehr Demokratie wagen", affermò: "Non meno, ma più democrazia" (DGDB n.d.).

Mantenne questa dialettica orientata al dialogo anche nei confronti dell'opposizione extraparlamentare e di azioni di tipo terroristico. Un esempio di questo fu il suo discorso in occasione della cerimonia commemorativa delle vittime dell'attentato di Monaco di Baviera del 1972, nel quale il Heinemann si focalizzò sulla necessità di riconciliazione: "Nella tragedia che dobbiamo vivere non c'è linea di demarcazione tra nord e sud, tra est e ovest [...] Aiutateci a vincere l'odio! Aiutateci a preparare la via della riconciliazione!" (Gustav Heinemann Facebook 2010). La stessa linea mantenne nei confronti della cofondatrice della *Rote Armee Fraktion* (R.A.F.) Ulrike Meinhof, esprimendole, in una lettera a lei indirizzata, preoccupazione per lo sciopero della fame che la Meinhof aveva intrapreso come forma di protesta contro le sue condizioni di detenzione (SWR Kultur n.d.). Questi atteggiamenti di apertura nei confronti di gruppi estremisti, gli valsero il nomignolo, affibbiatogli dai conservatori, di *Apo-Opa*, "il nonno degli extraparlamentari".

L'altra ragione di critica da parte dei conservatori derivava da un'intervista in cui Heinemann dichiarò di considerarsi non il Presidente di uno Stato, ma il presidente dei cittadini (*Bürgerpräsident*) (Bundespräsidialamt n.d.). Sua è l'iniziativa di accogliere per un giorno all'anno i cittadini a Schloss Bellevue, nella ricorrenza conosciuta come *Bürgerfest* ("festa dei cittadini"), tradizione mantenuta in vita ancora oggi. Così come ancora oggi si tiene la competizione didattica istituita da Heinemann nel 1973, la *Geschichtswettbewerb des Bundespräsidenten* ("il concorso di storia del Presidente della

repubblica federale”). Il concorso biennale, finanziato dalla Körber-Stiftung, invita gli studenti a presentare delle ricerche storiografiche con lo scopo di rendere coscienti i giovani tedeschi della propria storia e sviluppare in Germania una didattica innovativa della materia.

Weizsäcker: il presidente della Wende

L'8 maggio 1985 il Presidente Richard von Weizsäcker si trovava di fronte al difficile compito di raccogliere l'eredità di una ricorrenza importante quanto scomoda: il quarantesimo anniversario dall'8 maggio 1945, giorno della resa incondizionata della Germania. I dibattiti intorno a quell'anniversario erano molteplici: l'incontro degli slesiani tedeschi che si sarebbe tenuto il sedici giugno di quell'anno ad Hannover, l'anniversario del bombardamento della città di Dresda, il modo in cui la Seconda Guerra mondiale era stata, proprio in occasione di quell'anniversario, rappresentata in tv, la visita di Reagan e Kohl al cimitero militare di Bitburg, dove riposano quarantanove Waffen SS. Tutti questi dibattiti ruotavano in realtà attorno ad una domanda: l'8 maggio era un giorno di disfatta totale o segnava la liberazione del popolo tedesco dalla dittatura nazista?

Il discorso dell'8 maggio di Weizsäcker rappresenta la pietra miliare della *Erinnerungskultur* tedesca. Ampiamente dibattuto nelle scuole e riprodotto in milioni di stampe, il discorso è un capolavoro di equilibrio tra il riconoscere le sofferenze patite dal popolo tedesco durante la Seconda Guerra Mondiale senza però cedere al rischio di vittimizzazione, riconoscendo i crimini commessi dal popolo tedesco nell'Olocausto: “Ricordiamo in particolare i sei milioni di ebrei uccisi nei campi di concentramento tedeschi [...] Ricordiamo i Sinti e i Rom uccisi, gli omosessuali uccisi, i malati di mente uccisi, le persone che hanno dovuto morire per le loro convinzioni religiose o politiche” e nei confronti della resistenza nei Paesi occupati dal Reich: “Ricordiamo le vittime della resistenza in tutti i Paesi che abbiamo occupato”. Il Presidente sottolineò come la memoria storica sia un valore che vada trasmesso alle giovani generazioni attraverso una visione onesta del passato: “Noi anziani non dobbiamo ai giovani il compimento dei sogni, ma la sincerità”. Il discorso di Weizsäcker dell'8 maggio è, inoltre, pieno di riferimenti all'unità del popolo tedesco e alla DDR: “Quarant'anni dopo la fine della guerra, il popolo tedesco è ancora diviso” (Weizsäcker 1985).

Quando avvenne la riunificazione, il Presidente federale avvertì l'esecutivo di Kohl dei pericoli annessi al modo concitato nel quale la Germania dell'Est stava venendo integrata nel sistema capitalista. Il problema non era solo economico, ma anche di atteggiamento: per le classi dirigenti, imprenditoriali e per il mondo accademico della Germania Ovest, le esperienze dell'Est non contavano nulla perché dal loro punto

di vista, nell'Est tutto era sbagliato. Tre giorni dopo la caduta del Muro, il presidente pronunciò un discorso durante una funzione evangelica nella Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche nel quale mise in guardia le istituzioni federali dalla fretta di integrare l'ex DDR nell'economia capitalista. Il 13 dicembre di quell'anno, il Presidente rilasciò un'intervista alla *Deutscher Fernsehfunk* (la tv di Stato della DDR) nella quale mise in guardia proprio dal rischio di paternalismo dell'Ovest nei confronti dell'Est: “[...] pensate a consigliate, ma non imponete nulla e di certo, non fate i paternalisti”, e ancora: “Sono infatti dell’idea che si tratti di un processo di apprendimento e non di una strada a senso unico” (Auswärtiges Amt 1990). C’era un altro aspetto, però, che premeva al Presidente: sottolineare che la Germania unita non fosse pericolosa per gli equilibri geopolitici mondiali. Il discorso di Capodanno del 1989 è denso di riferimenti alla sicurezza dell’Europa: “Pace, Europa, unità” sono i tre obiettivi che il Presidente perorò in quella occasione (Weizsäcker 1989).

Il potere di esternazione del Presidente dal periodo post-unitario alla crisi pandemica (1991-2021)

Dopo la riunificazione, uno dei più evidenti cambiamenti si verificò nel sistema dei partiti. I tre partiti dell’ormai ex Germania Ovest dovevano conquistare i nuovi elettori dell’Est, i quali avevano vissuto per circa quarant’anni sotto la guida del partito egemone della DDR, il Partito Socialista Unificato di Germania (SED): solo il partito successore della SED, il partito del Socialismo Democratico (PDS) poteva vantare un sostegno significativo nell’ex Germania dell’est.

Nel giugno 2007, il PDS si fondò con il partito Lavoro e Giustizia sociale- L’Alternativa elettorale (WASG) dando vita a Die Linke (“la sinistra”). Per quasi venticinque anni, la mappa degli elettori di Die Linke ha segnato in modo piuttosto conforme i confini dell’ex DDR, almeno fino all’ascesa di Alternative für Deutschland (AfD), partito di estrema destra fondato nel 2013. Gli anni dalla fondazione di Die Linke alla fondazione dell’AfD corrispondono grosso modo al periodo della crisi economica, in particolare dalla crisi dei mutui subprime del 2008 a quella (conseguente) del debito sovrano del 2012.

La Germania fu, assieme alla Francia, il Paese dapprima più colpito dalla crisi dell’Eurozona (Privitera 2015) ma la diminuzione del Pil non corrispose ad un aumento della disoccupazione, tanto che nel 2010, esso era minore di quello pre-crisi. Molti giovani provenienti dal sud Europa impoverito emigrarono in Germania. In quegli anni, però, a causa delle primavere arabe e dello scoppio della guerra civile in Siria, la Germania attrasse immigrazione anche dal Vicino e Medioriente. Questa ondata migratoria risulterà più problematica da gestire, trovando il suo punto di tensione massimo nei fatti

di cronaca del Capodanno 2015.² Solo pochi mesi prima, la Cancelliera Merkel aveva aperto le frontiere ai profughi con il motto *Wir schaffen das!* (Merkel 2015).³

Durante la pandemia Covid-19, le istituzioni dovettero fronteggiare da un lato la necessità di coordinamento, resa complicata dalla forma federale dello Stato, dall'altro la gestione di una situazione di *Stato di emergenza* in un Paese che porta ancora i segni di due dittature consecutive.

La crisi finanziaria e quella pandemica sono al centro delle esternazioni dei Presidenti Horst Köhler e Frank Walter Steinmeier.

Horst Köhler: un economista come presidente

Nel 2004 l'economia tedesca viveva una fase di stagnazione a causa soprattutto dell'ascesa economica cinese (OECD 2004). Fondamentale era rimettere le aziende nelle condizioni di assumere, così come riorganizzare il sistema di *welfare*. In caso di fallimento, la Germania, definita solo cinque anni prima dalla rivista *The Economist* (1999), il "malato d'Europa", si sarebbe ulteriormente impoverita. In questo contesto venne eletto come Presidente della Repubblica federale Horst Köhler, ex direttore operativo del Fondo Monetario Internazionale. Köhler, grazie alla sua formazione, appariva la scelta più adatta per affrontare quella fase di difficoltà economica.

Che Köhler interpretasse la carica di Presidente federale in modo proattivo, fu chiaro fin dal suo discorso d'insediamento, avvenuto in seduta plenaria del *Bundestag* il 1° luglio 2004: "*Come Presidente federale, guarderò, esaminerò e metterò in discussione*" (Köhler 2004). Nello stesso discorso, il *Bundespräsident* affermò il suo sostegno per *Agenda 2010*, così come per l'accordo sulla legge sull'immigrazione e il risultato della commissione di mediazione sulla riforma della disoccupazione e dei sussidi sociali. Allo stesso tempo incoraggiò uno svecchiamento del sistema politico: "Anche il dibattito trasversale sulla modernizzazione del sistema federale - come ha sottolineato il Presidente del *Bundesrat* Althaus - mi dà fiducia. Attualmente, troppe leggi approvate dal *Bundestag* richiedono l'approvazione del *Bundesrat*" e un rafforzamento degli enti locali: "vorrei che ci fosse più spazio di manovra politico per la realizzazione di idee a livello di enti locali" (Köhler 2004).

² Durante i festeggiamenti del Capodanno di Colonia e Amburgo nel 2015, circa 1200 donne subirono aggressioni sessuali da parte di uomini per la maggior parte provenienti dal Nord Africa. Molti degli aggressori erano arrivati in Germania nel corso del 2015, nell'ambito della politica di apertura all'immigrazione voluta dalla Merkel. Per maggiori dettagli, si veda: Tebano, E. (2016, 12 luglio). *Colonia, violenze di Capodanno: Metà aggressori arrivati nel 2015*. Corriere della Sera. Recuperato da https://www.corriere.it/esteri/16_luglio_12/colonia-violenze-capodanno-meta-aggressori-arrivati-2015-88917860-47a6-11e6-af4e-15bff4e09cf7.shtml

³ "Ce la facciamo!"

Ancora, nel novembre 2006, il Presidente entrò nel dibattito suscitato dalla misura proposta dal Ministro presidente della Renania Settentrionale-Vestfalia Jürgen Rüttgers di legare la durata dell'indennità di disoccupazione, ai contributi versati. Il Presidente federale fece presente che: "l'indennità di disoccupazione non corrisponde a un contratto di risparmio individuale" (Köhler 2006). Nel novembre 2007, il Presidente intervenne nel dibattito sugli stipendi dei manager e i bonus aziendali. Segnalando l'eccessiva disparità tra la crescita del compenso salariale dei manager e la stagnazione degli stipendi dei dipendenti, Köhler suggerì come soluzione una partecipazione attiva di quest'ultimi agli utili dell'azienda. Sottolineò che lo Stato non dovesse intervenire nel processo di contrattazione collettiva messo in atto dai sindacati e dalle associazioni imprenditoriali, ma dovesse attuare una riforma fiscale tale da rendere il pagamento delle imposte più semplice per i cittadini, ricorrendo ad aliquote più basse e meno esenzioni. Köhler sottolineò il suo disaccordo con la politica dei tagli fiscali, così come con l'idea di un indebitamento (Köhler 2007a). Il mese successivo, il Presidente espresse la sua perplessità sulla misura del salario minimo (pur avendo già firmato la legge sul salario minimo nel settore postale) chiarendo come a suo parere, si prefigurasse il rischio di una perdita di posti di lavoro, specie nelle piccole e medie imprese (Köhler 2007b).

Quando 2008 scoppiò la crisi dei mutui subprime, il Presidente ne parlò in modo esplicito in due *Berlinerreden*. In quello del giugno 2008, il presidente tornò ad elogiare l'*Agenda 2010* esplicitando come fosse necessaria anche un'*Agenda 2020*. Inoltre, ribadì che il sistema fiscale necessitava di una riforma radicale: "[...] Ancora più importante è una legge fiscale chiara, semplice, efficace ed equa" e come i mercati dovessero andare incontro ad una maggiore regolamentazione: "C'è una crescente consapevolezza globale della necessità di plasmare politicamente i mercati globali" (Köhler 2008). Nel *Berlinerrede* del marzo 2009, il Presidente criticò in modo esplicito le banche: "Per molti il costruire piramidi finanziarie è diventato un fine a sé stante" e ammonì i rappresentanti politici dalla strumentalizzazione della crisi: "La crisi non è un palcoscenico per scontri scenografici" (Köhler 2009).

Köhler, dunque, non si è solo limitato a una funzione integrativa, ma è più volte entrato nel merito della qualità delle *policies*. Il suo "interventismo" gli fu politicamente fatale. Il Presidente, eletto per un secondo mandato il 23 maggio 2009, si dimise l'anno successivo a seguito delle dichiarazioni rilasciate in un'intervista per *Deutschlandradio Kultur* nella quale dichiarò che l'intervento tedesco in Afghanistan era giustificato dalla necessità di difendere gli interessi economici della Germania nell'area (Köhler 2010).

Il Bundespräsident e la crisi pandemica

Il primo caso di Covid-19 in Germania si registrò il 28 gennaio 2020, in un'azienda in Baviera. La crisi pandemica poneva al Paese l'interrogativo di come coordinare le misure volte al contenimento del virus tra governo centrale e *Länder* e come porsi di fronte al concetto di "Stato di emergenza". Forte era nella memoria collettiva il lascito del concetto di "Stato di eccezione" teorizzato da Carl Schmidt. A testimonianza di questo trauma, c'è l'art. 91 della Costituzione il quale, in caso di situazione emergenziale, non prevede il trasferimento di poteri a nessun organo, ma una stretta collaborazione tra Stato centrale, *Länder* e forze di polizia. La base giuridica delle misure restrittive messe in atto durante la pandemia fu la legge del 20 luglio 2000 (*Infektionsschutzgesetz – IfSG*) la quale prevede ampi margini discrezionali ai *Länder*. Il 25 marzo 2020, il *Bundestag* ha modificato la legge del 2000, inserendo un'autorizzazione generale per tutte le autorità di prendere le misure necessarie al contenimento del virus.

Nel delicato confronto tra libertà individuale e necessità di contenimento del virus, il Presidente della Repubblica federale, in qualità di garante della Costituzione, ha rivestito un ruolo fondamentale. La prima volta che il Presidente parlò alla Nazione della crisi pandemica fu il 16 marzo 2020. Nel primo intervento, così come nei successivi, il Presidente mantenne un tono conciliante nei confronti della difficoltà dei cittadini nel vedersi negate libertà fondamentali: "Non vedere i genitori e i nonni, non incontrare gli amici, non andare a mangiare con loro, festeggiare o semplicemente stare al sole insieme dopo un lungo inverno. È difficile per tutti noi farne a meno, anche per me" (Steinmeier 2020a) e nei confronti delle preoccupazioni economiche soprattutto di esercenti e liberi professionisti: "Sì, la vita di tutti i giorni è stravolta per tutti noi - eppure c'è chi è stato colpito in modo particolarmente duro. Il tassista o il musicista il cui reddito crolla da un giorno all'altro, o il proprietario di un pub o il gestore di un ristorante" (Steinmeier 2020a). Emerge un forte appello alla responsabilità individuale: "Non dite: "Sono giovane e forte, questo non mi riguarda!" Dite: "Sì, mi assumo le mie responsabilità" (Steinmeier 2020b) e alla solidarietà: "Solidarietà ora significa mantenere una distanza fisica - eppure essere più vicini l'uno all'altro come mai prima d'ora" (Steinmeier 2020a) anche a livello europeo: "È un bene che gli ospedali qui in Germania trattino ora anche pazienti italiani e francesi gravemente malati. Vorrei vedere più solidarietà concreta come questa, in uno spirito europeo." (Steinmeier 2020a) e alla fiducia nelle istituzioni: "E abbiate fede! I governi federali e statali stanno facendo tutto il possibile." (Steinmeier 2020b). Nel corso della pandemia, Steinmeier organizzò degli incontri per confrontarsi con i rappresentanti dei sindacati e delle imprese (23 giugno 2020), con gli studenti (24 giugno 2020 e 26 gennaio 2021), con le persone guarite dal covid (10 novembre 2020), con le persone i cui cari sono deceduti a causa

del virus (5 marzo 2021), con i volontari (17 marzo 2021). Il Presidente organizzò due incontri (l'11 dicembre 2020 e il 22 gennaio 2021) denominati *Bürgerlage (situazione dei cittadini)*, il cui scopo era: “[...] cogliere l’opportunità di sentire da voi cosa avete in mente.” (Steinmeier 2020c). Il 12 gennaio 2022 il Presidente invitò a Schloss Bellevue una rappresentanza di cittadini favorevoli all’obbligo di vaccino e una rappresentanza di cittadini che si opponevano a tale obbligo. In quell’occasione il Presidente affermò: “[...] anche in tempi di crisi, non c’è democrazia senza dibattito. [...] proprio perché stiamo parlando di una misura così drastica, dobbiamo porre requisiti particolarmente elevati alla sua giustificazione” (Steinmeier 2022).

Il ruolo del Presidente Steinmeier evidenzia ancora una volta come il Presidente Federale sia un punto di riferimento istituzionale e morale in tempi di crisi. Con un linguaggio moderato e inclusivo, il Presidente è riuscito a fare da collante tra diverse componenti della società.

Il Presidente federale e i momenti di instabilità governativa: distinzioni necessarie

L’azione del Presidente federale si esplica in modo significativo in alcuni momenti decisivi della vita politica, quali la formazione del governo e le crisi di governo. Occorre precisare che le crisi di governo che la Germania ha attraversato dalla fine della Seconda Guerra Mondiale ad oggi sono da considerarsi “fisiologiche”, ovvero parte del normale funzionamento della vita istituzionale. Non sono, dunque, crisi che avrebbero potuto, anche solo potenzialmente, minare alla stabilità del regime. Il parlamentarismo, inoltre, è un sistema politico particolarmente adatto ad assorbire questi momenti di instabilità, in quanto il parlamento riesce a continuare nell’esercizio delle sue funzioni, nonostante la debolezza del governo (Linz 1990).

In particolare, la formazione del governo è un momento certamente decisivo, ma rientra nelle situazioni ordinarie. L’intervento in questo ambito del capo dello Stato, dimostra come il Presidente, dunque, non agisca solo nei momenti di crisi e di instabilità (più o meno “fisiologiche”) ma anche in momenti ordinari della vita istituzionale, seppur cruciali.

Il Presidente federale e la formazione del governo

Theodor Heuss e Adenauer

L'elasticità interpretativa dei poteri del Presidente previsti dalla Legge Fondamentale venne espressa da Heuss in un saggio del 1948, scritto a margine dei lavori per la stesura della Costituzione: “[...] bisogna forse sperare nelle crisi per dare rilevanza al ruolo? Probabilmente no. La riflessione porta a concludere che non è la struttura giuridica a definire questo ufficio, ma le dinamiche storiche e la capacità di renderlo efficace” (Heuss 1948, cit. in Belser 1976: 39). Il modo in cui si strutturò il rapporto tra l'esecutivo e il Presidente nel periodo della formazione del primo governo Adenauer ha influenzato la storia istituzionale tedesca almeno fino al 2017.

A seguito delle elezioni del 1949 la CDU/CSU ottenne il 31% delle preferenze, poco più dell'avversaria SPD che aveva ottenuto il 29,2% dei voti. Il piccolo margine di differenza, lasciava aperta la questione della formazione di un governo a guida CDU/CSU insieme ai socialdemocratici. Adenauer si oppose a questa soluzione, giustificando il rifiuto con le differenze ideologiche tra i due partiti, caldeggiando un governo formato dalla CDU/CSU, dalla FDP e dal Partito Tedesco (Wengst 1985). Dello stesso parere di Adenauer era il presidente dei liberali, il futuro Presidente federale Theodor Heuss. Fu proprio Adenauer a inserire il dibattito sulla nomina del Presidente federale nei negoziati per la coalizione e propose per la carica Heuss, in quanto l'elezione del presidente della FDP come capo dello Stato, avrebbe limitato le pretese dei liberali di essere rappresentati nel gabinetto di governo. Nonostante questo, quando Heuss divenne il primo *Bundespräsident* della neonata Repubblica, non mancarono degli screzi con il Cancelliere. Prima ancora di proporre al *Bundestag* il nome di Adenauer come Cancelliere, Heuss gli chiese di presentargli la lista dei ministri di gabinetto, ma Adenauer si oppose. Nonostante questo, fu solo grazie alla mediazione di Heuss se il partito liberale acconsentì alla nomina di Anton Storch alla carica di Ministro del lavoro. La contrarietà della FDP nasceva dal presunto sostegno di Storch ad un sistema di previdenza sociale caratterizzato da un forte controllo statale. Restava aperta la questione se il *Bundespräsident* potesse partecipare alle sedute del *Bundestag*. Nel settembre 1949, la commissione per il regolamento del *Bundestag* decise di non mettere un palco apposito nell'aula plenaria, così come fu deciso che il Presidente federale non dovesse avere un potere di intervento nei dibattiti dell'aula in nessun caso. Tra il 1949 e il 1950 Heuss chiese ad Adenauer di partecipare alle riunioni del gabinetto di governo oppure di dirigere le riunioni informative dell'esecutivo. Il Cancelliere si oppose ad entrambe le ipotesi. Heuss considerò questo rifiuto una sconfitta, tanto che nel 1953,

scrisse all'amico Wilhelm Heile: "Per quanto riguarda la funzione del Presidente federale, considero una grave carenza il fatto che non abbiamo ciò che è previsto in Francia, ovvero riunioni occasionali del tutto normali del Gabinetto presieduto dal Presidente. I suggerimenti che avevo avanzato in questa direzione per introdurre questa misura in modo informale sono rimasti senza risposta, proprio a causa della considerazione di neutralizzare la funzione del Presidente federale nella politica quotidiana" (Heuss 1948, cit. in Belser 1976: 39).

Questi conflitti, però, non devono far presupporre una mancanza di dialogo tra il Cancelliere e il Presidente, anzi. Adenauer e Heuss si incontravano informalmente con cadenza bimensile. Gli incontri vertevano su problemi di politica interna ed estera, ma anche su questioni relative a membri dell'esecutivo. A volte Heuss riceveva i ministri, così come riceveva i verbali delle riunioni di gabinetto, i rapporti dei capimissione tedeschi all'estero, i resoconti confidenziali della stampa e dei servizi segreti. Il capo dell'ufficio del presidente federale rappresentava l'effettivo collegamento tra il Presidente e il resto delle istituzioni, compresa la Cancelleria (Pikart 1976: 79–80).

Dagli avvenimenti del 1949-50 si può evincere come il ruolo del capo dello Stato tedesco sia stato appositamente ridimensionato, soprattutto dal Cancelliere. Allo stesso tempo, quanto accaduto indica come il ruolo del Presidente federale possa essere modellato dalla prassi. In questo senso, risulta particolarmente utile analizzare quanto avvenuto a seguito delle elezioni del 2017.

Steinmeier e il post-elezioni del 2017

Il 2017 è stato un anno di cambiamento per il sistema politico tedesco. Fino a quel momento l'iter di formazione dei precedenti governi era avvenuto senza troppe difficoltà, con una parziale eccezione di quanto avvenuto nel 2013, quando i negoziati di formazione del governo avevano tenuto impegnati per circa tre mesi i vertici di CDU/CSU e della SPD. Anche in quel caso, però, il ruolo del Presidente federale fu pressoché puramente notarile.

Nel 2017 la CDU/CSU e la SPD ottennero i peggiori risultati della loro storia recente fino a quel momento, per quanto il partito di Angela Merkel fosse il vincitore delle elezioni con il 32,9% dei consensi. Rientrarono in Parlamento i liberali, con una soglia dei consensi al 10,7% ed entrò in Parlamento per la prima volta l'AfD, partito di estrema destra, con consensi pari 12,6%. Entrarono in Parlamento anche i Verdi e Die Linke, che confermarono i risultati di quattro anni prima. Sei partiti (di cui però due, CDU e CSU, congiunti in un'unica formazione) entranti in Parlamento rappresentavano una novità nel sistema politico tedesco. Questa frammentazione rendeva più complicata la formazione di un governo, tanto più che Martin Schulz, leader della SPD dichiarò di

non voler entrare a far parte della *Große Koalition* (De Petris 2018: 26). Inoltre, l'AfD (che comunque non era disponibile a entrare nella coalizione di governo) rappresentava un problema per le frange neonaziste presenti nel partito, di conseguenza erano inutilizzabili ai fini della formazione del governo, ben 95 seggi dei 709 totali. Anche Die Linke non poteva essere inclusa, a causa delle eccessive divergenze con la CDU. Di fatto, dunque, l'unica possibilità era quella di una *coalizione Giamaica* che coinvolgeva la CDU/CSU, i liberali e i Verdi, ma i tre partiti divergevano su temi cruciali. Nonostante ciò, la coalizione sembrava l'unica strada percorribile. Per questo motivo, fu motivo di shock nel Paese quando Lindner, leader della FDP, annunciò il fallimento dei negoziati. A quel punto, Merkel incontrò il capo dello Stato per analizzare le possibili opzioni che in quel momento erano: seguire i dettami dell'art. 81 della Costituzione, ovvero comporre un governo di minoranza, un ritorno alle urne oppure mediare un nuovo accordo tra CDU/CSU, SPD e FDP (De Petris 2018: 34–35). A quel punto, il compito di dirimere la crisi passava quasi totalmente al capo dello Stato, definito dal *Berliner Morgenpost* “massimo manager della crisi in atto” (Münstermann 2017). Il *presidente-manager* si era espresso sul rischio di un ritorno alle urne già prima che i negoziati della *coalizione Giamaica* fallissero. Appariva evidente come l'unica strada per evitarlo fosse convincere la SPD a entrare nella coalizione di governo. A partire da fine novembre 2017 Steinmeier ha inaugurato una prassi fino a quel momento sconosciuta per il Presidente federale tedesco: quella delle consultazioni con i leader di partito al fine di formare un governo. A seguito dell'intervento del capo dello Stato, Schulz partecipò ai colloqui che, sotto invito di Steinmeier, si tennero il 30 novembre a Castello Bellevue con Merkel e il leader della CSU, Seehofer. Questo colloquio fu il primo di una serie di incontri calendarizzati fino a gennaio 2018. L'esito di questi negoziati è stato l'Accordo di Coalizione, reso noto il 7 febbraio 2018 (Bundespräsidialamt 2018).

Quanto avvenuto a seguito delle elezioni del settembre 2017 illustra come in situazioni di crisi, il ruolo del capo dello Stato possa trasformarsi da “notarile” a “manageriale” e se ciò non era avvenuto in precedenza è dovuto alla stabilità del sistema dei partiti di cui la Germania ha goduto fino al 2017. I due casi presi in considerazione, ovvero il rapporto tra Heuss e il primo esecutivo e quello relativo a Steinmeier, illustrano quanto il potere presidenziale sia modellato dalla prassi e dal grado di stabilità del sistema politico.

Il Presidente federale e la questione della “fiducia fittizia”

Secondo l'art. 68 della Costituzione tedesca, spetta al Presidente federale la decisione di sciogliere o meno il *Bundestag* su proposta del Cancelliere federale nel momento in

cui quest'ultimo non ottenga la fiducia del parlamento. Si pone a questo punto un'altra questione, relativa alle mozioni di fiducia "fittizie" ("*unechten*" *Vertrauensfragen*). Nel momento in cui si scrive, il *Bundestag* è stato sciolto anticipatamente tre volte: la prima nel 1972, in seguito alla mozione di fiducia posta dal Cancelliere Brandt, la seconda nel 1983 durante il governo Kohl, la terza nel 2005 sotto l'esecutivo di Schröder. Nel seguente paragrafo analizzeremo il ruolo del Presidente federale nel primo e nell'ultimo caso. Nel primo caso (1972) si è ritenuto opportuno analizzare il ruolo del Presidente Heinemann rispetto alla questione della fiducia fittizia e lo scioglimento anticipato del *Bundestag* in quanto quell'occasione rappresentò la prima volta nella quale si verificò una tale ipotesi. L'analisi del terzo caso (2005) consente di evidenziare come il Presidente Horst Köhler abbia mostrato un maggiore attivismo politico, alimentando così l'ipotesi di una progressiva personalizzazione della leadership del capo dello Stato. Il problema posto dalle mozioni di fiducia fittizie è dato dalla possibilità che il governo in carica chieda strategicamente ad alcuni membri del parlamento di astenersi dal votare la mozione, così da arrivare ad uno scioglimento del *Bundestag* e, quindi, a nuove elezioni proprio in un momento di "picco di popolarità" per la fazione politica del Cancelliere. In questo modo il principio democratico basato sull'aspettativa dell'opposizione di salire al governo e, dunque, il principio di competizione efficiente ne verrebbe gravemente inficiato.⁴

Heinemann, Brandt, la Ostpolitik

Il 27 aprile 1972 il *Bundestag* mise ai voti una mozione di sfiducia costruttiva contro Willy Brandt, che trovava la sua principale motivazione nelle perplessità che suscitava la *Ostpolitik* del Cancelliere in diverse fazioni del Parlamento, anche da parte di membri dei partiti di governo. Era la prima volta che il Parlamento metteva ai voti una mozione di sfiducia costruttiva. La mozione fallì per due soli voti. Per questo motivo, il 22 settembre dello stesso anno, il Cancelliere presentò una mozione di fiducia, chiedendo ai suoi sostenitori di astenersi dal voto, così da far cadere il governo e andare a elezioni anticipate in una fase in cui Brandt sapeva di godere di un fortissimo sostegno elettorale. Indire le elezioni in un momento di una risaputa popolarità da parte del Cancelliere e il fatto che fosse stato lo stesso Brandt a chiedere ai suoi sostenitori in Parlamento di astenersi, facendo cadere appositamente il governo, sollevava dubbi circa la legittimità della mozione di fiducia, tanto più che era la prima volta che un caso di questo tipo si concretizzava. Il capo dello Stato si trovò a decidere per la prima volta

⁴ Sul punto si è espresso il Secondo Senato della Corte Costituzione federale con sentenza del 15 dicembre 1982 (BVerfGE 62, 1, Leitsatz 7)

in una situazione che testava i limiti procedurali e politici del sistema parlamentare tedesco, sapendo che la sua decisione avrebbe sicuramente creato un precedente (van Ooyen 2015: 77–78).

Heinemann decise, ex art. 68, di sciogliere il *Bundestag*, pur potendo scegliere l'opzione contraria. Questa decisione derivò dalla valutazione di un mancato abuso del dettato costituzionale in quanto valutò che nuove elezioni avrebbero quasi di certo garantito una maggiore governabilità del sistema. Una rielezione di Brandt, inoltre, avrebbe indicato il sostegno popolare nei confronti della *Ostpolitik*, sostenuta anche da Heinemann. È probabile che la scelta, apparentemente non interventista del Presidente, sia stata influenzata da questo elemento.

Quanto avvenne nel 1972 rappresentò un momento di crisi nel sistema parlamentare. Per la prima volta vennero testati non solo i limiti del parlamento, ma anche quelli del ruolo del Presidente federale, il quale si trovò per la prima volta ad agire da “arbitro” e da stabilizzatore del sistema, dimostrando come il capo dello Stato giochi un ruolo decisivo nei momenti di *impasse* istituzionale.

Köhler e la mozione di fiducia del 2005

Il 22 maggio 2005 si tennero le elezioni per il rinnovo del parlamento del Land della Renania Settentrionale-Vestfalia che si rivelarono un fiasco per il partito al governo, la SPD. A quel punto il Cancelliere Schröder decise di consultarsi con il Presidente della SPD Franz Müntefering e decise di sottoporre la mozione di fiducia al *Bundestag*, già sapendo che il parlamento gliela avrebbe negata, come in effetti avvenne. Il 1° luglio 2005, giorno della presentazione al *Bundestag* della mozione di fiducia, 296 membri del parlamento si astennero dalla votazione, su indicazione di Müntefering. Mentre nel caso del 1972 era quasi certo quale sarebbe stato l'esito delle elezioni anticipate, lo stesso non si poteva dire nel 2005 anche per via del calo di popolarità del Cancelliere causato in gran parte dall'*Agenda 2010*. I mesi a seguire, dunque, sarebbero stati caratterizzati da una forte incertezza politica e istituzionale.

Köhler aveva tre settimane per decidere e utilizzò tutto il tempo a disposizione per consultarsi sia con esponenti politici che con giuristi, segno che la sua decisione finale non fosse affatto scontata (Strohmeier e Wittlinger 2010: 243). Il problema che si poneva era infatti duplice: un problema di tipo giuridico, posto dall'uso strumentale della mozione di fiducia da parte del Cancelliere, e uno di tipo politico, visto lo scenario di incertezza dell'esito delle elezioni. Il 21 luglio 2005, il Presidente annunciò in un discorso televisivo la sua decisione di sciogliere il *Bundestag*. Dal punto di vista politico il Presidente ha ritenuto opportuno procedere allo scioglimento in quanto la situazione economica del Paese necessitava di un supporto parlamentare forte nei confronti

del governo. Dal punto di vista giuridico, il Presidente si è rifatto alla sentenza del Secondo Senato della Corte costituzionale (BVerfGE 62, 1, *Leitsatz 7* del 15 dicembre 1982), secondo la quale il Presidente deve rispettare il giudizio del Cancelliere, a meno che non ritenga un altro giudizio chiaramente preferibile.

La questione della mozione di fiducia del 2005 dimostra ancora una volta quanto il ruolo del Presidente federale possa essere decisivo in momenti di crisi. A differenza di quanto avvenuto nel 1972, il Presidente ha dimostrato un attivismo più marcato, non attendendosi meramente alla previsione generale del dettato costituzione, ma aggrappandosi con tutte le risorse possibili ai margini discrezionali previsti dall'art. 68. Il Presidente federale, inoltre, ha esplicitamente giustificato la sua scelta come politica: "Il nostro Paese affronta sfide enormi [...] In questa situazione seria, il nostro Paese ha bisogno di un governo che possa perseguire i suoi obiettivi con continuità e determinazione. Questo richiede il sostegno di una maggioranza affidabile e operativa nel Bundestag." (Köhler 2005) contribuendo a consolidare l'immagine del *Bundespräsident* come figura chiave nei momenti di *impasse* istituzionale (Strohmeier e Wittlinger 2010: 228–250).

Conclusion

Alla luce dei *case studies* presi in esame, appare evidente come la funzione integrativa del Presidente sia stata una costante nel corso della storia della Repubblica Federale e di come si sia esplicitata in larga parte attraverso il potere di esternazione. Con i suoi discorsi, il Presidente ha svolto un importante ruolo di educazione politica. Si è cercato, inoltre, di dimostrare come la figura del Presidente abbia acquisito una centralità maggiore man mano che il sistema dei partiti andava indebolendosi, grazie ai margini di manovra che la Costituzione ha reso disponibili per il Presidente. Se il capo dello Stato tedesco ha avuto a lungo un ruolo politico marginale, è stato più per via della prassi che si è sviluppata a partire dal confronto tra Heuss e Adenauer che da limiti di tipo costituzionale.

A testimonianza di questo è il ruolo del Presidente Steinmeier durante la crisi post-elettorale del 2017. Grazie alla "spinta" del Presidente, definito *manager* della crisi dal *Berliner Morgenpost*, la SPD ha accettato di entrare nella coalizione di governo, evitando un ritorno alle urne. L'intervento presidenziale del 2017 rappresenta il culmine di un processo di accrescimento della leadership del capo dello Stato iniziato tempo prima, almeno dal primo mandato di Köhler e trova la sua causa principale nella crisi dei partiti di massa unita alla frammentazione del sistema dovuta alla riunificazione.

A riprova del crescente interventismo del Presidente, ci sono i due diversi atteggiamenti tenuti da Heinemann e da Köhler di fronte alle cosiddette mozioni di fiducia “fittizie”. Heinemann ha semplicemente recepito quanto accaduto in Parlamento e lo ha sciolto, anche se resta in dubbio se lo abbia fatto nella consapevolezza di una probabilissima vittoria di Brandt, che sarebbe tornato in Parlamento più forte per portare avanti la *Ostpolitik*. Rimane, però, il dato di un maggior attivismo, nella quasi analoga situazione del 2005, da parte di Köhler, che si è concretizzato nelle consultazioni che il Presidente ha tenuto con i leader di partito e i giuristi e nella forte assertività con cui Köhler ha difeso il suo ruolo nelle esternazioni pubbliche. Dunque, tornando alle domande iniziali possiamo dire che il margine di azione del Presidente si è ampliato nei momenti di crisi, assumendo la forma di esternazioni e di nuove prassi presidenziali, quali per esempio quelle delle consultazioni post-elettorali per formare il governo.

Possiamo concludere che stiamo assistendo ad un accrescimento della leadership del Presidente. Gli scenari politici attuali della Germania indicano che questa nuova centralità diventerà con molta probabilità un fatto strutturale, vista la crescente debolezza dei partiti storici, l'avanzamento di una forza politica di estrema destra, l'AfD e la crescente frammentazione della sinistra, segnata dalla nascita, avvenuta l'8 gennaio 2024, del partito Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW), creato principalmente dai dissidenti dei Die Linke.

[Articolo ricevuto il 4 Marzo 2025 – accettato il 11 Giugno 2025]

Bibliografia

Auswärtiges Amt

1990 *Umbruch in Europa: Die Ereignisse im 2. Halbjahr 1989. Eine Dokumentation*. Bonn, Auswärtiges Amt https://www.cvce.eu/en/obj/interview_with_richard_von_weizsacker_on_east_german_television_13_december_1989-en-43a3ace0-b848-4ad1-8716-68cf50aca622.html

Belser, K.

1976 *Theodor Heuss und Konrad Adenauer. Die Rolle des Bundespräsidenten in der Kanzlerdemokratie*, Stuttgart, Belser, pp. 37–41, 78–82.

Bräuninger, T., Debus, M., Müller, J. e Stecker, C.

2019 'Party Competition and Government Formation in Germany: Business as Usual or New Patterns?', *German Politics*, 28(1), pp. 80-100.

Bundespräsidialamt

n.d. *Gustav Heinemann*. Recuperato da: https://www.bundespraesident.de/DE/amt-und-aufgaben/ehemalige-bundespraesidenten/gustav-heinemann/gustav-heinemann_node.html

Caciagli, M.

2018 'I differenti effetti politici di una rivolta: il '68 in Italia e in Germania', *Società Mutamento Politica*, 9(18), 281–294. <https://doi.org/10.13128/SMP-24352>

De Petris, A.

2018 'A Bridge Over Troubled Waters? Il Presidente Federale Tedesco nel Procedimento di Formazione del Governo', *AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 05/04/2018.

Ganther, H.

1959 *Die Juden in Deutschland: Ein Almanach*, Hamburg, Gala Verlag.

Heinemann, G.

1969 'Dem Frieden dienen', *Deutsche Geschichte in Dokumenten und Bildern*. Recuperato da: https://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=169&language=german

Heinemann, G.

2010 *Discorso commemorativo - Olimpiadi di Monaco 1972* [Video]. Facebook. Recuperato da: <https://www.facebook.com/profile/100063466197024/search/?q=olympia>

Heuss, T.

s.d. *Der 20. Juli 1944*, Stiftung 20. Juli 1944. Recuperato da: <https://stiftung-20-juli-1944.de/reden/der-20-juli-1944>

Ieraci, G.

1999 *Democrazie difficili. Modelli istituzionali e competizione politica nelle democrazie instabili*, Roma, Armando Editore, p. 123.

2021 *Una teoria istituzionale della democrazia*, UTET Università, p. 29.

Karvonen, L.

2010 *The personalisation of politics: A study of parliamentary democracies*, Colchester, ECPR Press.

Köhler, H.

2004 *Antrittsrede vor der Bundesversammlung*, 1° luglio. Recuperato da: https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2004/07/20040701_Red.html

2008 *Berliner Rede 2008 von Bundespräsident Horst Köhler*, 5 giugno. Recuperato da: https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2008/06/20080617_Red.html

Leggewie, C.

1996 'Der Mythos des Neuanfangs: Gründungsetappen der Bundesrepublik Deutschland: 1949–1968–1989', *Mythos und Nation: Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit* (Vol. 3, pp. 275–302), Frankfurt am Main, Suhrkamp

Lhotta, R.

2008 'Der Bundespräsident als „Außerparlamentarische Opposition? Überlegungen zur Gewaltenteilung und Typologisierung des parlamentarischen Regierungssystems', *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39(1), 119–133. <http://www.jstor.org/stable/24238859>

Linz, J. J.,

1990

The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), Johns Hopkins University Press.

Mair, P.

2013 *Ruling the void: the hollowing of western democracy*, London-New York: Verso <https://hdl.handle.net/1814/28077>

McAllister, I.

2007 'The personalization of politics. In: R.J. Dalton and H.-D. Klingemann (a cura di) *The Oxford Handbook of Political Behavior*, New York, Oxford University Press, pp. 571–588.

Merkel, A.

2015 *Sommer-Pressekonferenz der Kanzlerin zu aktuellen Themen am 31.08.2015*, phoenix, 31 agosto 2015. Recuperato da: https://www.youtube.com/watch?v=5eXc5Sc_rnY

Metcalf, L. K.

2000 Measuring Presidential Power, *Comparative Political Studies*, 33(5)

Münstermann, K

2017 'Frank-Walter Steinmeier – Der oberste Krisenmanager.', 22 novembre, *Berliner Morgenpost*. Recuperato da: <https://www.morgenpost.de/politik/article402069919.ece>

OECD

2004 *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2004*, Parigi, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2004-de

Poguntke, T. e P. Webb,

2005 *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

Privitera, W.

2015 'La sfera pubblica tedesca nell'Europa della crisi', *Quaderni di Sociologia*, 68. Recuperato il 9 dicembre 2024, da: <http://journals.openedition.org/qds/285>. <https://doi.org/10.4000/qds.285>

Rusconi, G.E.

1977 *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia*, Torino, Einaudi, pp. 22-26

Saalfeld, T. e D. Lutsenko

2022 'The German party system since 1990: From incorporation to fragmentation, polarization and weaker ties', *The legacy and impact of German unification*, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-97154-0_3

Sergio, M. L.

2022 'Custode della coscienza morale della nazione: La pedagogia civile dei presidenti nella Germania federale', *Repubblica del presidente: Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Viella, pp. 153-170.

Shugart, M.S. e Carey, J.M.

1992 *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Siaroff, A.

2003 'Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction', *European Journal of Political Research*, 42(3), pp. 287-312

Steinmeier, F.-W.

2020 *Videobotschaft zur aktuellen Lage in der Corona-Pandemie*, 26 marzo. Recuperato da: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/03/200326-Videobotschaft-Coronahelden.html>

2020 *Videobotschaft zur aktuellen Lage in der Corona-Pandemie*, 16 marzo. Recuperato da: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/03/200316-Videobotschaft-Coronakrise.html>

Strohmeier, G.

2008 'Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte und müsste', *Zeitschrift für Politik*, 55(2), 175-198. <http://www.jstor.org/stable/24228888>

Strohmeier, G. e R. Wittlinger

2010 'Bundespräsident Horst Köhler – eine (kritische) Analyse', *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) / Journal for Comparative Government and European Policy*, 8(2), pp. 228-250. <http://www.jstor.org/stable/24237180>

Tebaldi, M. e M.Calaresu

2024 *Sul palco del Quirinale: Il capo dello Stato nella Seconda Repubblica*, Roma, Carocci Editore.

Tebano, E.

2016 'Colonia, violenze di Capodanno: Metà aggressori arrivati nel 2015', *Corriere della Sera*. Recuperato da: https://www.corriere.it/esteri/16_luglio_12/colonia-violenze-capodanno-meta-aggressori-arrivati-2015-88917860-47a6-11e6-af4e-15bff4e09cf7.shtml

Tuchel, J.

2014 'Zwischen Diffamierung und Anerkennung: Zum Umgang mit dem 20. Juli 1944 in der frühen Bundesrepublik,' *bpb-Bundeszentrale für politische Bildung*. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/186870/zwischen-diffamierung-und-erkennung-zum-umgang-mit-dem-20-juli-1944-in-der-fruehen-bundesrepublik/>

Verlag für Literatur und Zeitgeschehen.

1970 *Von der Knechtschaft in die Befreiung. Bergen-Belsen-Denkmal zur 25. Wiederkehr der Befreiung*, Hannover, pp. 78–81.

Weizsäcker, R. von

1985 *Rede zum 40. Jahrestag der Beendigung des Krieges in Europa und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft*, 8 maggio. Recuperato da: https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Richard-von-Weizsaecker/Reden/1985/05/19850508_Rede.html

Wengst, U.

1985 'Adenauers erste Koalitions-und Regierungsbildung im Spätsommer 1949', 4 maggio, *Bundeszentrale für politische Bildung*. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/archiv/533410/adenauers-erste-koalitions-und-regierungsbildung-im-spaetsommer-1949/>

About the Author

Valeria Carmen Caputo is a research fellow at the University of Sassari. She graduated *cum laude* in Science of Government and Public Policy from the University of Trieste in 2023.

VALERIA CARMEN CAPUTO

Dipartimento di Giurisprudenza, Viale Pasquale Stanislao Mancini, 5, 07100 Sassari, Italy

e-mail: vccaputo@uniss.it

Energy Citizenship. A Theoretical Framework for the Analysis of Social Vulnerability in the Energy Sector

Cittadinanza energetica. Un framework teorico per l'analisi della vulnerabilità sociale nel settore energetico

Giovanni Carrosio

Abstract

In recent years, there has been growing interest in the social risks associated with the energy transition in a context of market liberalization, with a particular focus on the issue of energy poverty. This article aims to contribute to the debate by proposing an innovative approach through the construction of a theoretical framework centered on the identification of four conditions through which citizens may find themselves confronted with energy systems: integration, vulnerability, assistance and exclusion. This theoretical framework articulates social complexity beyond the simple dichotomy of energy poverty/non-poverty, highlighting how the transition, which is developing through neo-liberal policies, generates differentiated social stratifications. The four conditions, which we will call 'zones of energy citizenship', provide analytical tools to guide energy policies so that they are targeted at the specificities of each social zone.

Da qualche anno sta crescendo l'interesse per i rischi sociali legati alla transizione energetica in un contesto di liberalizzazione dei mercati, con una particolare attenzione al tema della povertà energetica. Questo articolo vuole contribuire al dibattito, proponendo un approccio innovativo attraverso la costruzione di un quadro teorico incentrato sulla identificazione di quattro condizioni attraverso le quali i cittadini possono trovarsi di fronte ai sistemi energetici: integrazione, vulnerabilità, assistenza ed esclusione. Questo quadro teorico articola la complessità sociale oltre la semplice dicotomia povero/non povero energetico, evidenziando come la transizione, che si sviluppa attraverso politiche neo-liberali, generi stratificazioni sociali differenziate. Le quattro condizioni, che chiameremo "zone della cittadinanza energetica", forniscono strumenti analitici per orientare le politiche energetiche, affinché siano mirate alle specificità di ciascuna zona sociale.

Keywords

Energy transition, Social risk, Energy citizenship

Transizione energetica, rischi sociali, cittadinanza energetica

Introduzione

La transizione energetica verso fonti rinnovabili e sistemi a basse emissioni di carbonio è al centro dell'agenda politica europea, sia come modo per contrastare e mitigare i cambiamenti climatici, sia come strumento per incrementare la sicurezza energetica e la indipendenza rispetto ai paesi che possiedono risorse energetiche fossili, sia per contenere e stabilizzare il prezzo dell'energia. Mentre l'attenzione si concentra prevalentemente sugli aspetti tecnologici, economici e ambientali di questa trasformazione, emerge con crescente evidenza una dimensione sociale spesso trascurata: il rischio che la transizione – così come attuata - possa generare o amplificare disuguaglianze nell'accesso all'energia, alimentando nuove forme di vulnerabilità sociale. Guardare alla transizione energetica attraverso lenti sociali, significa inquadrare l'accesso all'energia come nuovo rischio sociale (Sovacool 2025), che prende forma dai mutamenti avvenuti nel mercato energetico a partire dalla sua liberalizzazione. La transizione energetica, infatti, ha preso forma dentro un modello neo-liberale di strutturazione del mercato energetico e le politiche che la sostengono sono coerenti rispetto ad esso. Il presente articolo si propone di analizzare i meccanismi attraverso cui la transizione energetica può generare esclusione sociale, sviluppando un framework teorico innovativo basato sulla categorizzazione di diverse tipologie di "cittadinanza energetica". Per comprendere la complessità delle conseguenze sociali della transizione, verranno identificate quattro categorie principali di cittadini: gli integrati, che possiedono le risorse economiche e culturali per beneficiare pienamente delle opportunità offerte dalla transizione; i vulnerabili, che pur mantenendo l'accesso ai servizi energetici essenziali, rischiano di essere marginalizzati dai processi di modernizzazione; gli assistiti, che dipendono da forme di sostegno pubblico per garantire il proprio fabbisogno energetico; e infine gli esclusi, che rimangono completamente tagliati fuori dai benefici della transizione e spesso anche dall'accesso ai servizi energetici di base. Questa tassonomia della cittadinanza energetica non rappresenta solo uno strumento analitico per mappare le disuguaglianze sociali, ma costituisce soprattutto una chiave di lettura per ripensare le politiche pubbliche. Riconoscere le diverse caratteristiche, bisogni e capacità di questi gruppi permette infatti di superare approcci one-fits-all alla transizione energetica e di sviluppare strategie differenziate che tengano conto dell'esistenza di diverse condizioni sociali, oltre la distinzione povero/non povero energetico. L'obiettivo è quello di offrire un quadro analitico per delineare affinché le politiche per la transizione possano piegarsi alle specificità dei diversi segmenti di popolazione, adattando strumenti, incentivi e forme di supporto alle concrete possibilità e necessità di ciascuna tipologia di cittadinanza energetica.

L'accesso all'energia come rischio sociale

L'energia come bene pubblico

Pur esistendo problemi di accesso all'energia da parte dei cittadini, nel ventesimo secolo la possibilità di fruire o meno di energia elettrica e termica non era configurabile come un rischio sociale (Carrosio 2014). Le grandi politiche industriali del dopoguerra hanno infatti garantito una capillare distribuzione dell'energia elettrica e del gas su tutto il territorio nazionale attraverso due processi paralleli e complementari. Da un lato, l'elettrificazione del paese è stata realizzata attraverso una infrastruttura materiale, la rete nazionale, che non solo ha fornito energia alle famiglie, ma ha anche rappresentato un elemento di unificazione, collegando fisicamente nord e sud, centri urbani e aree rurali. Dall'altro lato, la diffusione della rete del metano ha raggiunto gran parte dell'Italia urbanizzata, raggiungendo anche parte dei centri abitati delle aree interne e rurali. In questo contesto, l'energia veniva percepita come una componente fondamentale dell'economia materiale delle famiglie e la sua fornitura era garantita attraverso un sistema di imprese pubbliche che operavano secondo logiche non di mercato. I prezzi erano mantenuti accessibili grazie all'intervento statale, l'offerta era abbondante e non esisteva ancora una piena consapevolezza degli impatti ambientali del settore energetico. Di conseguenza, l'accesso all'energia non configurava un rischio sociale dipendente dalle dinamiche di mercato, ma rimaneva una responsabilità dello stato nell'ambito delle sue strategie industriali complessive. Le principali criticità del settore energetico erano concentrate sulla dimensione geopolitica, in particolare sui rapporti con i paesi produttori di materie prime energetiche. Le scelte in materia di fonti energetiche dipendevano principalmente da considerazioni di disponibilità delle risorse e di costi di approvvigionamento, senza significative valutazioni di sostenibilità ambientale o sociale.

La svolta neoliberale: privatizzazioni e nascita del mercato libero

L'avvento delle privatizzazioni ha segnato una trasformazione radicale del settore energetico italiano, introducendo logiche di mercato in un ambito precedentemente dominato dall'intervento pubblico (Rampa, 1993). L'energia è diventata progressivamente un bene di mercato, dove imprese con diverse forme giuridiche competono per conquistare quote di clientela attraverso strategie commerciali differenziate. Questo processo di mercificazione ha comportato che l'accesso all'energia sia ora regolato da meccanismi di tutela definiti dallo stato, ma non più garantito direttamente attraverso la fornitura pubblica. I cittadini sono diventati consumatori-clienti, esposti alle dinamiche competitive

del mercato e alle relative oscillazioni di prezzo e qualità del servizio. Parallelamente alle privatizzazioni, si è sviluppata una crescente consapevolezza della crisi ambientale e del ruolo cruciale che il settore energetico gioca nelle emissioni di gas climalteranti e nell'inquinamento atmosferico. Questa nuova sensibilità ha comportato che la fonte di produzione dell'energia non sia più indifferente: sono emerse politiche specifiche volte a incrementare il peso delle fonti rinnovabili nel mix energetico nazionale.

La transizione energetica e i suoi costi sociali

La risposta istituzionale a queste sfide ambientali ha preso la forma di piani strutturati per la transizione energetica, con obiettivi ambiziosi di sostituzione delle fonti fossili e la creazione di complessi meccanismi di incentivazione per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili e per l'efficientamento energetico dei sistemi di produzione e consumo. Tuttavia, una quota significativa dei costi di questi incentivi viene trasferita sui consumatori finali attraverso le numerose voci che compongono la bolletta energetica, creando un effetto redistributivo regressivo che penalizza maggiormente le famiglie a basso reddito. Il successo della transizione energetica dipende criticamente dall'efficienza con cui viene consumata l'energia. Per questa ragione, la riduzione del fabbisogno energetico attraverso un utilizzo più razionale dell'energia è diventata un obiettivo di politica pubblica. In Italia, questa priorità è particolarmente rilevante considerando che gli edifici rappresentano il 44% dei consumi finali di energia, e tra questi le abitazioni private incidono per circa il 70%. Questi dati evidenziano l'importanza strategica di interventi sull'edilizia residenziale, ma anche la complessità di tale sfida. Lavorare su risparmio ed efficienza energetica richiede infatti di modificare comportamenti consolidati di consumo e di intervenire sulle dotazioni tecnologiche di cui dispongono le famiglie, processi che richiedono tempo, risorse e competenze specifiche.

L'energia come nuovo rischio sociale: le tre dimensioni critiche

L'evoluzione del settore energetico ha generato una nuova configurazione di rischi sociali attraverso tre dimensioni interconnesse:

La mercificazione dell'accesso: l'energia è diventata un bene mercificato dove i cittadini godono di tutele progressivamente ridotte e dove i costi energetici sono sempre più esposti alle dinamiche di mercato. Il recente passaggio dal mercato tutelato al mercato libero rappresenta un esempio emblematico di questa tendenza, che trasferisce maggiori rischi e responsabilità sui consumatori finali, particolarmente quelli più vulnerabili.

La rilevanza quantitativa dei consumi: la quantità di energia consumata è diventata un fattore determinante per la velocità della transizione energetica. Esiste una relazio-

ne inversamente proporzionale tra livello dei consumi e ritmo di decarbonizzazione: minore è l'energia consumata, maggiore è la velocità con cui il sistema può transitare verso le fonti rinnovabili. Questa dinamica crea potenziali tensioni distributive tra famiglie con diversi livelli di consumo e diverse capacità di ridurli.

La qualità ambientali dei consumi: la fonte dell'energia consumata è diventata rilevante per la riduzione delle emissioni climalteranti e per la salubrità dell'ambiente locale. Questa dimensione introduce nuove forme di disuguaglianza tra chi può accedere a fonti energetiche pulite e chi rimane vincolato a fonti più inquinanti, spesso per ragioni economiche o per condizioni legate ai contesti di vita.

L'intreccio di queste tre dimensioni configura l'accesso all'energia come un nuovo e complesso rischio sociale. Di fronte al mercato libero e alle politiche energetiche, la condizione dei cittadini può variare. Le diverse condizioni vanno esplorate, al fine di comprendere più a fondo come costruire politiche orientate alla sostenibilità e alla equità.

Le diverse forme della cittadinanza energetica

Per esplorare le condizioni dei cittadini di fronte ai sistemi energetici, utilizziamo il concetto di cittadinanza energetica (Silvast e Valkenburg 2023), intesa come il grado di partecipazione, accesso e integrazione degli individui e delle famiglie nei sistemi energetici di una società. Non si tratta semplicemente di avere o non avere accesso all'energia, di essere o non essere poveri energetici (De Vidovich 2024), ma di comprendere le diverse modalità e qualità attraverso cui le persone si relazionano con i servizi energetici, quali mezzi economici, sociali, culturali e tecnologici possiedono per produrre e consumare energia, quali possibilità di accesso hanno alle politiche pubbliche che intervengono per incentivare la transizione e per proteggere le fasce di popolazione più a rischio. Intesa in questo modo, la cittadinanza energetica si articola lungo due dimensioni principali:

- la posizione nel sistema energetico, che include l'accesso stabile alle reti, la capacità economica di pagare i servizi, la possibilità di scelta tra fornitori e tecnologie;
- l'inserimento nelle reti di protezione, che comprende il sostegno istituzionale, l'accesso a politiche pubbliche, e il supporto sociale per la gestione energetica.

A seconda di come le persone si collocano rispetto a queste due dimensioni, possiamo individuare diverse "zone di cittadinanza energetica". Utilizziamo il concetto di zona, così come proposto da Robert Castel (1995), che negli anni '90 ha lavorato sui mutamenti della società post-fordista, proponendo un modello analitico basato sulla individuazione di diverse "zone di coesione sociale". Si tratta di zone sociali come

aree di passaggio, che possono essere attraversate dalle persone nel loro arco di vita, a seconda del cumularsi di una serie di determinanti (Castel 1994). Castel trova un compromesso tra la complessità del reale e la necessità euristica di classificazione analitica, individuando i determinanti come incrocio tra la posizione nel mondo del lavoro e la partecipazione alle reti di sociabilità e ai sistemi di protezione.

Individua così tre zone di coesione sociale:

- la prima è la zona dell'integrazione, caratterizzata dall'associazione tra un lavoro stabile e un solido inserimento relazionale. Storicamente, la condizione salariale nello Stato sociale ha messo larga parte della popolazione in questa zona, offrendo sicurezze, protezioni e uno status pubblico riconosciuto;
- la seconda è la zona di vulnerabilità. È una zona intermedia e instabile. Combina la precarietà del lavoro con la fragilità dei supporti di prossimità (reti familiari, vicinato). Questa zona si dilata con le crisi economiche, la disoccupazione e il sottoccupazione. Ma anche con l'esaurirsi delle relazioni sociali, soprattutto per chi abita in aree periferiche a bassa densità abitativa, o carenti di infrastrutture sociali;
- la terza è la zona di disaffiliazione (o esclusione). Rappresenta l'esito di un processo di dissociazione o scollamento rispetto alle reti di integrazione e al mercato del lavoro o le forme di protezione sociale di natura economica. Questa zona è abitata da individui con grande povertà materiale e relazionale.

A questa tripartizione possiamo aggiungere una ulteriore zona, quella degli assistiti. Si tratta di coloro che, grazie all'intervento pubblico, sono esclusi dal mercato del lavoro (o inclusi attraverso forme di protezione sociale), ma hanno legami sociali mediati dalle istituzioni pubbliche. Dipendono dai trasferimenti di soldi pubblici, vivono in mercati del lavoro protetti, hanno un sistema di relazioni di protezione come effetto delle politiche di welfare. La presenza/assenza e la qualità dei sistemi di prevenzione e protezione sociale intervengono nelle traiettorie di vita delle persone, determinando le condizioni per il passaggio da una zona sociale all'altra.

La individuazione delle zone sociali di Castel è feconda per affrontare il tema dell'accesso all'energia, in quanto ci consente di distinguere condizioni sociali differenti e articolare rispetto ai determinanti socio-energetici e alle politiche. Possiamo così distinguere zone sociali in base all'accesso all'energia attraverso una quadripartizione, che vede gli integrati energetici, i vulnerabili energetici, gli assistiti energetici e gli esclusi energetici. Si tratta di una quadripartizione che può rappresentare una mappatura sociale della cittadinanza energetica, che prende forma dall'incrocio tra la posizione nel mercato energetico (anziché la posizione nel mercato del lavoro) e l'inserimento nelle reti di protezione o possibilità di accesso alle politiche per la transizione energetica.

Tabella 1 - Le diverse forme di cittadinanza energetica

Dimensione	Integrati Energetici	Vulnerabili Energetici	Assistiti Energetici	Esclusi Energetici
Condizione abitativa	Proprietari di case efficienti, spesso di nuova costruzione o ristrutturate	Inquilini in abitazioni datate, proprietari di immobili poco efficienti	Edilizia residenziale pubblica, abitazioni popolari	Senza dimora, insediamenti informali, occupazioni abusive
Accesso all'energia	Stabile e autonomo, possibilità di scelta del fornitore	Instabile, dipendente dalle fluttuazioni di prezzo	Mediato da sussidi e tariffe agevolate	Assente o irregolare, allacci abusivi
Tecnologie energetiche	Investimenti in rinnovabili domestiche, sistemi smart, elettrodomestici A+++	Elettrodomestici obsoleti, impossibilità di investimenti	Tecnologie fornite dall'ente pubblico, spesso datate	Tecnologie di fortuna, pericolose o inesistenti
Condizione lavorativa	Lavoro stabile, redditi medio-alti, professionisti	Lavoro precario, redditi medio-bassi, oscillanti	Disoccupati, pensionati con pensioni minime, invalidi	Lavoro nero, economia informale
Gestione economica	Capacità di pianificazione, investimenti a lungo termine	Difficoltà nella gestione delle bollette, rischio morosità	Dipendenza da sussidi e bonus sociali	Impossibilità di accesso al mercato regolare
Relazione con le istituzioni	Autonomia, rapporto diretto con il mercato	Contatto sporadico con servizi sociali	Relazione di dipendenza con enti pubblici	Esclusione o conflitto con istituzioni
Capitale sociale	Reti professionali, accesso a informazioni, consulenze	Reti familiari e di vicinato, informazioni limitate	Mediazione attraverso servizi sociali	Isolamento sociale, reti marginali
Strategie di adattamento	Ottimizzazione dei consumi, investimenti tecnologici	Auto-limitazione dei consumi, ricerca di offerte	Adattamento passivo alle condizioni fornite	Strategie di sopravvivenza, spesso illegali
Rischi specifici	Rischi finanziari legati agli investimenti	Povertà energetica, esclusione sociale progressiva	Dipendenza strutturale, perdita di autonomia	Rischi per la salute, criminalizzazione

Fonte: Elaborazione dell'autore

Gli integrati energetici

La zona di integrazione energetica comprende coloro che non solo hanno accesso pieno e stabile ai servizi energetici, ma sono anche protagonisti attivi della transizione energetica. Questa popolazione rappresenta una fascia di popolazione caratterizzata da elevate capacità economiche, tecnologiche e relazionali. Gli integrati energetici sono prevalentemente proprietari di abitazioni efficienti dal punto di vista energetico, spesso di nuova costruzione o oggetto di ristrutturazioni profonde secondo gli standard più elevati. Le loro abitazioni sono frequentemente dotate di sistemi di isolamento termico, serramenti ad alta prestazione e impianti di climatizzazione di ultima generazione. L'accesso all'energia è completamente stabile e autonomo, con capacità di negoziazione diretta con i fornitori e possibilità di scelta ottimale tra diverse opzioni contrattuali. Spesso dispongono di contratti personalizzati o aziendali che garantiscono condizioni economiche vantaggiose. La loro posizione privilegiata nel mercato energetico deriva anche dalla capacità di produzione autonoma attraverso impianti rinnovabili domestici, che li rende prosumer attivi nel sistema energetico. Alcuni partecipano come investitori o promotori in progetti di energia rinnovabile su scala più ampia. Gli integrati energetici sono caratterizzati da significativi investimenti in tecnologie rinnovabili domestiche, che includono non solo impianti fotovoltaici ma anche sistemi di accumulo energetico, pompe di calore ad alta efficienza, sistemi solari termici. Le loro abitazioni sono spesso dotate di sistemi domotici avanzati per la gestione intelligente dei consumi, elettrodomestici di classe energetica elevata e sistemi di monitoraggio in tempo reale dei flussi energetici. L'adozione di veicoli elettrici è frequente, spesso accompagnata da stazioni di ricarica domestiche integrate con gli impianti rinnovabili. La gestione economica dell'energia si caratterizza per elevate capacità di pianificazione a lungo termine e disponibilità di capitale per investimenti iniziali significativi. Questi soggetti sono in grado di sostenere i costi iniziali delle tecnologie energetiche efficienti, beneficiando poi dei risparmi nel lungo periodo. Spesso utilizzano strumenti finanziari sofisticati e la loro capacità di accesso al credito a condizioni favorevoli facilita l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative. Il capitale sociale degli integrati energetici si caratterizza per l'accesso a reti professionali qualificate, che includono consulenti energetici specializzati, progettisti, installatori certificati e consulenti finanziari esperti in investimenti green. Spesso fanno parte di associazioni di prosumer, comunità energetiche o network professionali che facilitano la condivisione di informazioni. La loro posizione sociale garantisce accesso privilegiato a informazioni di prima mano su incentivi, tecnologie emergenti e opportunità di investimento nel settore energetico. L'identità energetica degli integrati si costruisce attorno ai valori della sostenibilità ambientale, dell'innovazione tecnologica e dell'au-

tonomia energetica. Spesso assumono il ruolo di opinion leader nelle loro comunità di riferimento, promuovendo modelli di consumo sostenibile e fungendo da early adopter per nuove tecnologie. Il loro comportamento energetico diventa elemento di distinzione sociale e di costruzione di status, contribuendo alla definizione di nuove forme di capitale simbolico legate alla sostenibilità.

I vulnerabili energetici

La zona di vulnerabilità energetica rappresenta il segmento più numeroso e dinamico della popolazione, caratterizzato da una condizione di instabilità che può evolvere tanto verso l'integrazione quanto verso l'esclusione energetica. Questa categoria riveste particolare importanza strategica per le politiche pubbliche, poiché rappresenta il momento in cui interventi preventivi possono ancora essere efficaci. I vulnerabili energetici sono prevalentemente inquilini in abitazioni datate, costruite prima dell'introduzione di normative sull'efficienza energetica, caratterizzate da scarso isolamento termico, serramenti obsoleti e impianti di riscaldamento inefficienti. Una parte significativa è costituita da piccoli proprietari di immobili ereditati o acquistati in periodi di maggiore stabilità economica, che oggi non dispongono delle risorse per interventi di riqualificazione. Le loro abitazioni si collocano spesso in condomini dove le decisioni di efficientamento richiedono maggioranze qualificate difficili da raggiungere. La mobilità abitativa è frequente, spesso forzata da aumenti di affitto o vendite degli immobili, impedendo investimenti a lungo termine in miglioramenti energetici. L'accesso all'energia è caratterizzato da instabilità cronica, dipendente dalle fluttuazioni dei prezzi energetici e dalle variazioni del reddito familiare. Durante i mesi invernali o i picchi di consumo estivo, molte famiglie vulnerabili sperimentano eccessi nella spesa energetica che mettono in crisi i bilanci familiari. La scelta del fornitore energetico è spesso condizionata da informazioni incomplete o fuorvianti, con frequenti passaggi tra operatori alla ricerca di tariffe più convenienti che si rivelano poi penalizzanti. L'accesso ai mercati energetici innovativi (comunità energetiche, contratti flessibili) rimane limitato per mancanza di informazioni adeguate o requisiti di accesso troppo selettivi. La dotazione tecnologica dei vulnerabili energetici è caratterizzata da elettrodomestici obsoleti, spesso di seconda mano o di fascia economica, con consumi energetici elevati che aggravano la spesa energetica. La sostituzione degli apparecchi avviene solo in caso di guasto irreparabile e la scelta ricade necessariamente su prodotti economici, perpetuando il circolo vizioso dell'inefficienza. L'impossibilità di sostenere investimenti per il rinnovo tecnologico o per interventi di efficientamento energetico (coibentazione, sostituzione infissi, caldaie efficienti) mantiene questi soggetti in una condizione di spreco energetico involontario. La gestione economica

dell'energia è caratterizzata da stress finanziario cronico, con frequenti difficoltà nel pagamento delle bollette durante i picchi stagionali di consumo. Il rischio di morosità è costante, particolarmente durante crisi economiche personali (perdita del lavoro, malattia, separazioni) o sistemiche (aumenti generalizzati dei prezzi energetici). Le strategie finanziarie si limitano alla ricerca di tariffe apparentemente più convenienti e alla rateizzazione delle bollette, senza possibilità di investimenti preventivi per ridurre i consumi. L'esclusione o l'accesso limitato al credito impedisce il finanziamento di investimenti in efficienza energetica. Il capitale sociale dei vulnerabili energetici si basa principalmente su reti familiari e di vicinato che forniscono supporto informativo limitato e spesso non qualificato. Le informazioni sui mercati energetici circolano attraverso canali informali, con frequenti imprecisioni che portano a scelte subottimali. L'accesso a consulenze energetiche specialistiche è sporadico e spesso mediato da iniziative pubbliche episodiche. Le reti sociali stesse sono spesso sotto stress economico, limitando la capacità di mutuo supporto nelle emergenze energetiche. L'identità energetica dei vulnerabili è caratterizzata da ambivalenza tra aspirazioni di autonomia e consapevolezza dei propri limiti strutturali. Spesso sviluppano competenze informali di gestione dell'energia (ottimizzazione dei consumi attraverso comportamenti virtuosi, autocostruzione di soluzioni di efficientamento), che però non riescono a compensare i vincoli strutturali. L'ansia per le bollette energetiche diventa elemento ricorrente nelle strategie familiari, condizionando scelte abitative, lavorative e di consumo. Le strategie di adattamento includono auto-limitazione dei consumi energetici attraverso rinunce al comfort (temperature più basse d'inverno, limitazione dell'uso di elettrodomestici), ricerca continua di offerte energetiche più convenienti e rinvio sistematico di investimenti in efficienza.

Gli assistiti energetici

La zona di assistenza energetica comprende quella popolazione che, pur avendo problemi di inclusione rispetto al mercato energetico ordinario, mantiene l'accesso ai servizi essenziali grazie all'intervento pubblico. Questa condizione genera forme specifiche di cittadinanza energetica caratterizzate da protezione ma anche da dipendenza strutturale. Gli assistiti energetici risiedono prevalentemente nell'edilizia residenziale pubblica (ERP), in complessi abitativi spesso concentrati in specifiche aree urbane caratterizzate da segregazione socio-spaziale. Queste abitazioni, costruite secondo standard minimi e spesso risalenti a decenni precedenti, presentano gravi carenze in termini di efficienza energetica: isolamento termico insufficiente, impianti centralizzati obsoleti, serramenti di bassa qualità. La manutenzione degli edifici è spesso inadeguata, con problemi strutturali (umidità, infiltrazioni, guasti agli impianti) che

aggravano i consumi energetici. La gestione degli spazi comuni e degli impianti centralizzati è fonte di conflitti e inefficienze. L'accesso all'energia è completamente mediato da istituzioni pubbliche attraverso un complesso sistema di sussidi, tariffe agevolate e bonus sociali. I beneficiari devono orientarsi in una burocrazia complessa per mantenere l'accesso alle agevolazioni, con frequenti verifiche dei requisiti di reddito e patrimoniali. Il sistema di protezione è spesso frammentato tra diversi enti (comuni, regioni, aziende municipalizzate), creando discontinuità e incertezze procedurali. La dipendenza da questi meccanismi genera vulnerabilità alle modifiche delle politiche di welfare e ai cambiamenti dei criteri di eleggibilità. La dotazione tecnologica è determinata dalle scelte dell'ente pubblico proprietario degli immobili, con limitata possibilità di personalizzazione da parte degli abitanti. Gli impianti sono spesso standardizzati, datati e poco efficienti, progettati secondo logiche di minimizzazione dei costi iniziali piuttosto che di ottimizzazione dei consumi. Gli elettrodomestici sono spesso di classe energetica bassa, acquisiti nel mercato dell'usato o attraverso programmi assistenziali. La mancanza di autonomia decisionale sugli interventi di efficientamento genera frustrazione e deresponsabilizzazione degli abitanti. La gestione economica dell'energia è caratterizzata da dipendenza strutturale dai trasferimenti pubblici, con budget familiari completamente vincolati ai sussidi disponibili. La pianificazione economica è limitata alla gestione mensile delle risorse, senza possibilità di investimenti a lungo termine. Le variazioni nei livelli di assistenza (riduzione dei bonus, modifiche dei criteri) hanno impatti immediati e drammatici sui bilanci familiari. L'esclusione dal sistema creditizio impedisce qualsiasi forma di investimento autonomo in efficienza energetica. Il capitale sociale degli assistiti energetici è largamente mediato dai servizi sociali, con operatori che fungono da intermediari per l'accesso alle diverse forme di sostegno disponibili. Le reti sociali spontanee si sviluppano principalmente all'interno dei complessi residenziali pubblici, spesso caratterizzate da solidarietà ma anche da tensioni legate alla competizione per risorse scarse. L'accesso a informazioni qualificate sui diritti energetici dipende dalla qualità dei servizi sociali territoriali, che spesso hanno competenze poco spendibili in questo campo. L'identità energetica degli assistiti è segnata dallo stigma dell'assistenza pubblica e dalla perdita di autonomia decisionale. Il riconoscimento sociale passa attraverso la certificazione dello stato di bisogno, creando forme di identità negative basate sulla mancanza piuttosto che sulle competenze. Molti sviluppano strategie di resistenza quotidiana (piccoli espedienti per migliorare l'efficienza, reti informali di scambio e supporto) che non riescono però a modificare sostanzialmente la loro condizione strutturale. Le strategie di adattamento sono largamente passive, caratterizzate dall'adeguamento alle condizioni fornite dalle istituzioni e dalla massimizzazione dell'accesso ai benefici disponibili. Il sistema assistenziale può creare "trappole della povertà energetica", dove il miglioramento

delle condizioni economiche comporta la perdita dei benefici senza garantire l'autonomia energetica. I percorsi di uscita dalla condizione assistita sono rari e richiedono interventi integrati che combinino sostegno economico, miglioramento abitativo e sviluppo di competenze.

Gli esclusi energetici

La zona di esclusione energetica rappresenta la forma più estrema di marginalità nel sistema energetico, caratterizzata dall'assenza di accesso regolare ai servizi energetici di base e dall'invisibilità istituzionale. Questa popolazione vive in condizioni di precarietà estrema che comportano rischi significativi per la salute e la sicurezza. Gli esclusi energetici includono persone senza dimora, abitanti di insediamenti informali (baraccopoli, occupazioni abusive, campi rom non autorizzati) e coloro che vivono in immobili occupati illegalmente senza allacciamento ai servizi. La loro condizione abitativa è caratterizzata da estrema precarietà, con frequenti sgomberi forzati e spostamenti che impediscono qualsiasi forma di investimento in miglioramenti delle condizioni energetiche. Gli insediamenti informali sono spesso localizzati in aree periferiche, prive di infrastrutture energetiche adeguate e caratterizzate da degrado ambientale. L'accesso all'energia avviene attraverso soluzioni di fortuna che comportano gravi rischi per la sicurezza: allacci abusivi alla rete elettrica, generatori diesel in spazi chiusi, stufe a combustibile solido improvvisate, candele e lampade a combustibile liquido. Questi espedienti non solo sono pericolosi (rischi di incendio, intossicazione, elettrocuzione) ma anche inefficienti e costosi. L'irregolarità dell'accesso comporta frequenti interruzioni del servizio, con conseguenze sulla conservazione degli alimenti, sull'illuminazione e sul riscaldamento. La dotazione tecnologica si limita a soluzioni improvvisate e spesso pericolose: apparecchi elettrici di recupero spesso difettosi, sistemi di riscaldamento artigianali, collegamenti elettrici precari realizzati senza competenze tecniche. L'assenza di sistemi di sicurezza (interruttori differenziali, messa a terra, dispositivi di protezione) espone a rischi di incidenti gravi. Le condizioni igienico-sanitarie sono compromesse dall'impossibilità di utilizzare regolarmente apparecchi per la conservazione degli alimenti, il riscaldamento dell'acqua, l'illuminazione adeguata. L'impossibilità di accesso al mercato energetico regolare deriva dall'assenza di residenza anagrafica, dalla mancanza di documentazione necessaria per i contratti, dall'assenza di garanzie economiche richieste dai fornitori. Spesso si ricorre a mercati informali dell'energia (pagamento per allacci abusivi e furto di energia) che comportano costi elevati e rischi legali. L'esclusione dal sistema bancario impedisce qualsiasi forma di contrattualizzazione regolare dei servizi energetici. Il capitale sociale degli esclusi energetici è costituito da reti marginali che operano spesso nell'informalità o

nell'illegalità. L'accesso ai servizi sociali è limitato dalla mancanza di residenza anagrafica e dalla diffidenza verso le istituzioni. Le reti di solidarietà si basano su meccanismi di reciprocità tra soggetti in condizioni simili, con capacità limitate di supporto effettivo. L'identità energetica degli esclusi è caratterizzata dalla negazione e dall'invisibilità sociale. La mancanza di accesso regolare ai servizi energetici contribuisce all'esclusione da altre dimensioni della cittadinanza (impossibilità di avere un recapito fisso, di conservare medicinali, di mantenere standard igienici minimi). Lo stigma sociale è aggravato dalla criminalizzazione de facto delle strategie di sopravvivenza (occupazioni abusive, allacci illegali). Le strategie di adattamento sono orientate alla pura sopravvivenza quotidiana, con soluzioni a breve termine che spesso aggravano la condizione di vulnerabilità. La necessità di nascondere la propria condizione per evitare sanzioni legali limita l'accesso ai servizi di supporto disponibili. I tentativi di regolarizzazione si scontrano con requisiti burocratici impossibili da soddisfare (residenza, reddito documentato, garanzie), creando circoli viziosi di esclusione.

Dinamiche di mobilità tra le zone della cittadinanza energetica

Le zone della cittadinanza energetica non costituiscono compartimenti stagni, ma rappresentano aree dinamiche caratterizzate da confini permeabili attraverso cui gli individui e le famiglie possono transitare nel corso della loro biografia energetica. Questi movimenti, che possono avvenire tanto verso l'alto (mobilità ascendente) quanto verso il basso (mobilità discendente), sono determinati dall'interazione complessa di fattori strutturali, congiunturali e agenziali che modificano le capacità di partecipazione al sistema energetico. La mobilità tra le zone energetiche presenta caratteristiche specifiche rispetto ad altre forme di mobilità sociale, poiché è influenzata da variabili tecnologiche in rapida evoluzione, da politiche pubbliche settoriali mutevoli e da shock esterni (crisi energetiche, cambiamenti climatici) che possono modificare rapidamente le condizioni di accesso e fruizione dell'energia. Possiamo individuare cinque fattori che co-determinano la mobilità: economico, tecnologico, sociale, strutturale, territoriale (Carrosio e De Vidovich 2023). Possiamo considerare questi cinque fattori come forme di capitale (Bourdieu 2015) di cui dispongono le persone.

Capitale economico e capacità di investimento

Il capitale economico rappresenta il fattore più immediato nella determinazione della mobilità energetica, ma la sua influenza è mediata da meccanismi complessi che vanno oltre la semplice disponibilità di reddito. La transizione verso zone energetiche supe-

riori richiede spesso investimenti iniziali significativi (impianti fotovoltaici, ristrutturazioni energetiche, elettrodomestici efficienti) che possono essere sostenuti solo da coloro che dispongono di capitale accumulato o di accesso privilegiato al credito. Il periodo di ammortamento degli investimenti energetici rappresenta una barriera strutturale per molte famiglie vulnerabili. La mobilità energetica ascendente richiede non solo redditi elevati, ma soprattutto redditi stabili e prevedibili che consentano pianificazione a lungo termine. La precarietà lavorativa impedisce investimenti energetici anche a famiglie con redditi temporaneamente elevati, mantenendole nella zona di vulnerabilità. La capacità di accedere a finanziamenti agevolati, mutui verdi, leasing operativo o altri strumenti finanziari innovativi può compensare la limitata disponibilità di capitale proprio, facilitando la mobilità ascendente. Al contrario, l'esclusione dal sistema creditizio rappresenta una barriera quasi invalicabile.

Capitale tecnologico e competenze digitali

L'evoluzione tecnologica del settore energetico ha reso le competenze tecnologiche un fattore sempre più critico per la mobilità tra le zone energetiche. La gestione ottimale dei consumi energetici richiede crescenti competenze digitali per utilizzare app di monitoraggio, comparatori di tariffe online, sistemi domotici e piattaforme di gestione degli impianti rinnovabili. Il divario digitale si traduce direttamente in divario energetico. La rapida evoluzione delle tecnologie energetiche richiede capacità di aggiornamento continuo e di adattamento a nuovi strumenti. Coloro che possiedono queste competenze possono cogliere opportunità emergenti, mentre chi ne è privo rimane ancorato a soluzioni obsolete. La comprensione dei meccanismi di funzionamento del mercato energetico, delle tecnologie disponibili e delle politiche di incentivazione diventa cruciale per operare scelte ottimali.

Capitale sociale e reti informative

Le reti sociali giocano un ruolo fondamentale nella mobilità energetica, fungendo da canali di trasmissione di informazioni, opportunità e risorse. L'accesso a consulenti energetici, progettisti, installatori qualificati e consulenti finanziari specializzati facilita enormemente la mobilità ascendente, fornendo informazioni affidabili e supporto nella navigazione della complessità burocratica e tecnologica. Anche le reti informali di vicinato, parentela e amicizia influenzano le scelte energetiche attraverso il passaparola, la condivisione di esperienze e talvolta il sostegno economico reciproco per investimenti energetici. La presenza di associazioni locali, comitati di quartiere, gruppi

di acquisto solidale o comunità energetiche può facilitare l'accesso a informazioni e opportunità che altrimenti rimarrebbero precluse.

Capitale abitativo e vincoli strutturali

La condizione abitativa rappresenta spesso il fattore più vincolante per la mobilità energetica, creando trappole spaziali difficili da superare. I proprietari di abitazione hanno maggiori opportunità di investimento in efficienza energetica e tecnologie rinnovabili, mentre gli inquilini dipendono dalle decisioni dei proprietari e spesso subiscono gli effetti degli aumenti dei costi energetici senza poter intervenire strutturalmente. Abitazioni in edifici efficienti facilitano la mobilità verso zone energetiche superiori, mentre immobili energivori mantengono gli abitanti in condizioni di vulnerabilità indipendentemente dal loro reddito. Negli edifici plurifamiliari, le decisioni di efficientamento richiedono maggioranze qualificate che sono spesso difficili da raggiungere, bloccando anche proprietari motivati e dotati di risorse.

Fattori contestuali e territoriali

Il territorio e il contesto locale influenzano significativamente le opportunità di mobilità energetica. La disponibilità di reti di teleriscaldamento, infrastrutture per la mobilità elettrica, reti di distribuzione efficienti o comunità energetiche locali crea opportunità differenziate a livello territoriale. Incentivi regionali, programmi comunali di efficientamento, regolamentazioni edilizie locali e politiche di housing sociale influenzano le traiettorie di mobilità energetica disponibili. Le dinamiche del mercato immobiliare influenzano la possibilità di cambiare abitazione per migliorare la propria condizione energetica, creando differenze significative tra aree urbane centrali, periferie e aree rurali.

Traiettorie di mobilità ascendente

Dalla esclusione all'assistenza: i percorsi di inclusione primaria

La transizione dalla zona di esclusione a quella di assistenza rappresenta il primo passo fondamentale verso l'inclusione energetica e richiede interventi pubblici mirati e integrati. L'accesso a un'abitazione stabile, anche se nell'edilizia sociale, rappresenta il prerequisito per qualsiasi forma di cittadinanza energetica. I programmi che garantiscono alloggio senza condizionalità preliminari hanno dimostrato efficacia nel fa-

cilitare questa transizione. Il conseguimento della residenza anagrafica e della documentazione necessaria per accedere ai servizi rappresenta un passaggio cruciale che richiede spesso mediazione da parte di servizi sociali specializzati. L'inclusione nei meccanismi di protezione sociale (bonus elettrico, gas, idrico) fornisce la base minima per una cittadinanza energetica assistita, anche se dipendente.

Dall'assistenza alla vulnerabilità: percorsi di autonomizzazione parziale

La transizione dall'assistenza alla vulnerabilità implica l'acquisizione di maggiore autonomia, pur mantenendo elementi di fragilità. L'accesso a forme di lavoro, anche se precarie o temporanee, può consentire l'uscita dalla dipendenza totale dai sussidi, permettendo maggiore autonomia nelle scelte energetiche. Lo sviluppo di capacità di gestione domestica e di ottimizzazione dei consumi può consentire una gestione più autonoma dell'energia, riducendo la dipendenza dai servizi sociali. La possibilità di scegliere il proprio fornitore energetico, anche se con opzioni limitate, rappresenta un elemento importante di autonomizzazione.

Dalla vulnerabilità all'integrazione: consolidamento della cittadinanza energetica

La transizione dalla vulnerabilità all'integrazione energetica rappresenta il passaggio più complesso e richiede la convergenza di multiple condizioni favorevoli. Il conseguimento di un'occupazione stabile con reddito adeguato rappresenta la precondizione fondamentale per investimenti in efficienza energetica e tecnologie avanzate. L'acquisto di un'abitazione efficiente o la possibilità di intervenire strutturalmente su un immobile di proprietà facilita enormemente gli investimenti energetici a lungo termine. L'acquisizione di competenze tecnologiche e di gestione energetica avanzate consente di ottimizzare gli investimenti e di cogliere le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica. L'accesso a reti professionali e informative di qualità facilita scelte energetiche ottimali e l'accesso a opportunità di investimento.

Mobilità interna alla zona di integrazione: differenziazione nella piena cittadinanza energetica

All'interno della zona di integrazione energetica esistono processi di mobilità verticale che portano verso forme sempre più avanzate di cittadinanza energetica. L'evoluzione da semplici consumatori efficienti a produttori-consumatori attraverso l'installazione di impianti rinnovabili domestici rappresenta un salto qualitativo significativo. L'adesione a comunità energetiche rinnovabili o a progetti energetici collettivi rappre-

senta una forma avanzata di cittadinanza energetica che combina benefici economici e ambientali. L'evoluzione verso investimenti energetici su scala più ampia (partecipazioni in progetti rinnovabili, investimenti in start-up energetiche) caratterizza i livelli più elevati della cittadinanza energetica.

Traiettorie di mobilità discendente

Fattori scatenanti della mobilità discendente

La mobilità energetica discendente può essere innescata da diversi tipi di shock che colpiscono individui o famiglie precedentemente integrati nel sistema energetico. La perdita del lavoro, particolarmente in età avanzata o in periodi di crisi economica, può innescare una rapida discesa verso la vulnerabilità energetica, soprattutto per famiglie che avevano basato la propria integrazione energetica su investimenti a credito. Malattie croniche o invalidità che comportano sia riduzione del reddito sia aumento dei consumi energetici (per apparecchiature mediche, maggiore permanenza in casa, esigenze di comfort specifiche) possono destabilizzare l'equilibrio energetico familiare. Separazioni, divorzi o lutti possono comportare la perdita dell'abitazione efficiente, la divisione del patrimonio familiare e la necessità di riorganizzare completamente la gestione energetica domestica. Sfratti, vendite forzate, cambiamenti nelle condizioni di locazione possono costringere a trasferimenti in abitazioni meno efficienti, annullando investimenti precedenti in efficienza energetica.

Dall'integrazione alla vulnerabilità: erosione graduale

La transizione dall'integrazione alla vulnerabilità energetica spesso avviene attraverso un processo graduale di erosione delle condizioni di stabilità. Il passaggio da occupazioni stabili a forme di lavoro precario riduce la capacità di pianificazione a lungo termine e di manutenzione degli investimenti energetici precedenti. Il deterioramento delle tecnologie energetiche precedentemente installate, combinato con la ridotta capacità di investimento per la loro sostituzione, può portare a un peggioramento progressivo dell'efficienza energetica. La perdita di posizioni professionali comporta spesso anche la perdita di accesso a reti informative qualificate, riducendo la capacità di operare scelte energetiche ottimali.

Dalla vulnerabilità all'assistenza: scivolamento verso la dipendenza

Il passaggio dalla vulnerabilità all'assistenza energetica rappresenta spesso l'esito di crisi acute che superano le capacità di adattamento delle famiglie vulnerabili. L'accumulo di debiti energetici, particolarmente durante inverni rigidi o crisi economiche, può portare al ricorso ai meccanismi assistenziali come ultima risorsa per mantenere l'accesso ai servizi essenziali. Lo sfratto o la perdita della proprietà immobiliare può costringere al ricorso all'edilizia sociale, con conseguente passaggio a una condizione energetica assistita. L'insorgere di patologie croniche che richiedono elevati consumi energetici può rendere insostenibile la gestione autonoma dei costi energetici.

Dall'assistenza all'esclusione: rottura dei legami istituzionali

La transizione dall'assistenza all'esclusione energetica rappresenta la forma più drammatica di mobilità discendente e avviene spesso in seguito alla rottura dei legami con le istituzioni di protezione sociale. Cambiamenti nei criteri di eleggibilità o modifiche delle condizioni personali che comportano la perdita dell'accesso ai sussidi energetici possono precipitare verso l'esclusione. Conflitti con operatori sociali, difficoltà nell'adempimento degli obblighi burocratici o problematiche comportamentali possono portare all'esclusione dai programmi assistenziali. In alcuni casi, l'eccesso di controllo sociale o la stigmatizzazione associata alla condizione assistita può spingere verso forme di autoesclusione dal sistema di protezione.

Conclusioni: verso una agenda di ricerca e politiche pubbliche orientate alle zone della cittadinanza energetica

Il framework teorico delle zone della cittadinanza energetica offre strumenti analitici innovativi per comprendere e affrontare le crescenti disuguaglianze generate dalla transizione energetica. La quadripartizione tra integrati, vulnerabili, assistiti ed esclusi energetici non rappresenta solo una categorizzazione descrittiva, ma costituisce la base per ripensare radicalmente l'approccio delle politiche pubbliche al settore energetico. L'analisi delle diverse zone di cittadinanza energetica evidenzia l'inadeguatezza delle politiche energetiche one-fits-all che non tengono conto delle profonde differenze nelle capacità, nei bisogni e nelle possibilità di accesso ai servizi energetici. Gli attuali meccanismi di incentivazione, prevalentemente orientati verso detrazioni fiscali e bonus per investimenti tecnologici, risultano strutturalmente più accessibili agli integrati energetici, che dispongono del capitale economico, delle competenze tecnologiche e delle reti informative necessarie per cogliere tali opportu-

nità. Così come le poche politiche di protezione energetica guardano a quelle fasce di popolazione che sono già inserite nei circuiti dell'assistenza. Al contrario, vulnerabili ed esclusi sono sistematicamente estromessi. La transizione energetica, così come attualmente concepita e implementata, rischia di creare un paradosso redistributivo: i costi della transizione vengono socializzati attraverso le componenti della bolletta energetica che gravano su tutti i consumatori e la fiscalità generale che sostiene le politiche di incentivazione, mentre i benefici si concentrano principalmente sui segmenti di popolazione già dotati di maggiori risorse (Magnani e Carrosio 2021). Questo meccanismo trasforma la transizione energetica in un dispositivo regressivo che amplifica le disuguaglianze sociali piuttosto che ridurle. Il riconoscimento delle diverse zone di cittadinanza energetica suggerisce un ripensamento delle politiche pubbliche, che devono articolarsi in strategie differenziate. Per gli integrati energetici, le politiche dovrebbero concentrarsi sull'accelerazione dell'innovazione tecnologica e sulla massimizzazione dell'efficacia degli investimenti privati. Gli strumenti fiscali possono mantenere la loro centralità, ma dovrebbero essere ripensati per evitare effetti eccessivamente premianti e orientare gli investimenti verso soluzioni con maggiori ricadute ambientali e collettive. I vulnerabili energetici richiedono interventi preventivi mirati a consolidare la loro posizione nel sistema energetico ed evitare scivolamenti verso l'esclusione. Le politiche dovrebbero concentrarsi sulla riduzione delle barriere di accesso agli investimenti in efficienza energetica attraverso meccanismi di finanziamento innovativi: fondi di garanzia per mutui verdi, programmi di finanziamento a tasso agevolato, formule di pagamento differito legate ai risparmi energetici conseguiti. Cruciale risulta anche lo sviluppo di programmi di accompagnamento che combinino supporto finanziario, consulenza tecnica e formazione alle competenze energetiche. Gli assistiti energetici necessitano di un potenziamento qualitativo del sistema di protezione sociale che superi l'attuale frammentazione e discontinuità. L'efficientamento del patrimonio pubblico residenziale rappresenta una priorità strategica che può migliorare simultaneamente le condizioni abitative e ridurre i costi energetici per le famiglie beneficiarie. I programmi di riqualificazione dovrebbero essere accompagnati da percorsi di formazione alle competenze energetiche e di progressiva autonomizzazione, evitando la creazione di trappole assistenziali che perpetuano la dipendenza. Gli esclusi energetici richiedono interventi di emergenza che garantiscano l'accesso ai servizi energetici essenziali e percorsi strutturati di inclusione. I programmi di housing first, che forniscono alloggio senza condizionalità preliminari, rappresentano il presupposto per qualsiasi forma di cittadinanza energetica. L'accesso ai servizi energetici deve essere garantito attraverso meccanismi di protezione incondizionata che non richiedano documentazione complessa o residenza stabile.

L'analisi delle traiettorie di mobilità tra le zone energetiche evidenzia la necessità di politiche che non si limitino a gestire le condizioni esistenti, ma che facilitino attivamente i percorsi di mobilità ascendente e prevengano quelli discendenti. Le politiche dovrebbero concentrarsi sui fattori che determinano la mobilità energetica: il rafforzamento del capitale economico attraverso politiche del lavoro e del reddito che garantiscano stabilità; lo sviluppo del capitale tecnologico attraverso programmi di accompagnamento al miglioramento delle condizioni energetiche delle abitazioni; il potenziamento del capitale sociale attraverso la creazione di reti territoriali di supporto e consulenza energetica; il miglioramento del capitale abitativo attraverso programmi integrati di housing sociale e riqualificazione urbana. Possiamo inoltre ipotizzare che le zone della cittadinanza energetica non si distribuiscano uniformemente sul territorio, ma si concentrino in specifiche aree urbane e rurali, creando geografie della disuguaglianza energetica. Le politiche pubbliche devono assumere una dimensione territoriale che riconosca queste concentrazioni spaziali e sviluppi interventi place-based capaci di affrontare simultaneamente le dimensioni energetiche, abitative, sociali e economiche della marginalità.

Il framework delle zone energetiche richiede anche un ripensamento della governance della transizione energetica, che deve evolvere da un approccio prevalentemente tecno-economico verso modelli partecipativi che riconoscano le diverse capacità e necessità dei cittadini. La transizione energetica non può essere lasciata alle sole dinamiche di mercato, ma richiede un governo pubblico capace di orientare e modulare i processi in corso per garantire risultati socialmente equi. La sostenibilità della transizione energetica dipende dalla sua capacità di includere tutti i segmenti della popolazione, trasformando la diversità delle condizioni energetiche da ostacolo in risorsa per la costruzione di sistemi energetici più resilienti, democratici e sostenibili.

Il framework teorico proposto apre diverse direzioni di ricerca empirica per la validazione e il perfezionamento del modello. Innanzitutto, si possono costruire sistemi di rilevazioni quantitativi e qualitativi per quantificare quanto le diverse zone di cittadinanza energetica siano rappresentative e per modellizzare ancora più in profondità e con più precisione le diverse zone. In secondo luogo, studi longitudinali sui percorsi di mobilità energetica, che seguano la biografia energetica delle persone, potrebbero fornire evidenze empiriche sui fattori che più facilitano o ostacolano le transizioni tra zone. In terzo luogo, analisi comparative tra territori con diverse configurazioni di politiche energetiche potrebbero identificare le migliori pratiche per l'inclusione energetica e la costruzione di meccanismi di mobilità.

In conclusione, il riconoscimento delle diverse zone della cittadinanza energetica e delle dinamiche di mobilità che le caratterizzano rappresenta un passaggio fondamentale per la costruzione di una transizione energetica giusta e inclusiva. Solo attraverso

politiche pubbliche differenziate, integrate e territorialmente radicate sarà possibile trasformare la transizione energetica da potenziale fattore di disuguaglianza in opportunità di maggiore coesione sociale e sostenibilità ambientale.

[Articolo ricevuto il 28 Aprile 2025 – accettato il 6 Giugno 2025]

Bibliografia

Bourdieu, P.

2015 *Le forme di capitale*, Roma, Armando Editore.

Carrosio, G.

2014 'Energia e scienze sociali: stato dell'arte e prospettive di ricerca', *Quaderni di sociologia*, 66, pp. 107-116.

Carrosio, G. e L. De Vidovich

2023 'Povertà energetica tra welfare e ambiente. Esiti di una ricerca in quattro quartieri ATER di Trieste', Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Trieste.

Castel, R.

1994 'La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation', *Cahiers de recherche sociologique*, 22, pp. 11-27.

Castel, R.

1995 *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Parigi, Fayard.

De Vidovich, L.

2024 'Le dimensioni sociali della povertà energetica. Una rassegna sullo stato dell'arte e i possibili sviluppi per la ricerca sociale', *Rassegna Italiana di Sociologia*, 65(1), pp. 27-56.

Magnani, N. e G. Carrosio

2021 *Understanding the Energy Transition: Civil society, territory and inequality in Italy*, Cham, Palgrave McMillan.

Rampa, L.

1993 'Pubblico e privato: privatizzare senza principi, il caso dell'energia elettrica', *Economia e Politica Industriale*, 78, pp. 89-93.

Silvast, A. e G. Valkenburg

2023 'Energy citizenship: A critical perspective', *Energy Research & Social Science*, 98, 102995.

Sovacool, B. K.

2025 'The low-carbon risk society: dilemmas of risk-risk tradeoffs in energy innovations, transitions, and climate policy', *Risk Analysis*, 45(1), pp. 78-107.

About the Author

Giovanni Carrosio is Full Professor of Environmental Sociology at the Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Trieste. His research interests focus on energy transition, environmental issues, rural development and territorial cohesion. Together with A. Landi, he has recently published *Spazio, ambiente, territorio. Teorie, metodi e prospettive di ricerca in sociologia*, Firenze, Carocci, 2023.

GIOVANNI CARROSIO

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Trieste, Piazzale Europa 1, 34127,
Trieste, Italia

e-mail: gcarrosio@units.it

The Rise of Technocratic Ministers in Italy: Theories and Explanations

L'ascesa dei ministri tecnocratici in Italia: teorie e spiegazioni

Antonino Castaldo and Luca Verzichelli

Abstract

The rise of technocratic ministers in Italy represents an increasingly relevant phenomenon: in fact, it has been evident since the early nineties and has reached its apex during the 2010s. To assess the growing presence and significance of technocrats in Italian governments, we consider three major arguments: the role of critical junctures (crises), the impact of formateur's strength, and the relevance of long-term systemic factors (complexity of policy-making; party decline). Thanks to an updated dataset on the Italian case (2001-2023) and employing a fresh taxonomy combining partisanship and expertise, the article provides a more accurate picture of ministers' profiles in Italy, highlighting a role of expert ministers greater than expected and identifying a hierarchical relation among causal factors: critical junctures and formateur's strength may represent proximate causes of the growing presence of technocratic ministers in Italy; however, these factors are heavily influenced by long-term causes such as the party decline.

L'ascesa dei ministri tecnocratici in Italia rappresenta un fenomeno sempre più rilevante: infatti, è evidente sin dai primi anni Novanta e ha raggiunto il suo apice durante gli anni 2010. Per valutare la crescente presenza e importanza dei tecnocrati nei governi italiani, vengono considerati tre argomenti principali: il ruolo delle critical junctures (crisi), l'impatto della forza del formateur o capo del governo e la rilevanza dei fattori sistemici di lungo periodo (complessità del processo decisionale; declino dei partiti). Grazie a un dataset aggiornato sul caso italiano (2001-2023) e utilizzando una nuova tassonomia che combina appartenenza partitica e competenza, l'articolo fornisce un quadro più accurato dei profili dei ministri in Italia, evidenziando un ruolo dei ministri esperti maggiore del previsto e identificando una relazione gerarchica tra i fattori causali: le critical junctures e la forza del capo dell'esecutivo possono rappresentare cause prossime della crescente presenza di ministri tecnocratici in Italia; tuttavia, tali fattori sono fortemente influenzati da cause di lungo periodo come il declino dei partiti.

Keywords

Italy, Ministers' selection, Technocracy, Party government, Party decline

Italia, selezione dei ministri, tecnocrazia, governo di partito, declino dei partiti

Introduction

The growing relevance of non-partisan ministers (and, in particular, the expansion of the proportion of technocrats in government) has recently attracted a growing scholarly attention. This phenomenon, part of a broader trend that has emerged in several countries (Blondel and Müller-Rommel 2001; Dowding and Dumont 2009; Costa Pinto et al. 2018; Alexiadou and Gunaydin 2019; Caramani 2020), has been particularly relevant in Italy after the end of the golden age of the *partitocrazia* (i.e., Cotta and Verzichelli 2002; Pasquino and Valbruzzi 2012; Verzichelli and Cotta 2018; Castaldo and Verzichelli 2025). In fact, a preliminary summary of the main features of recent Italian governments (see Table 1 below) shows that technocracy has played a significant role in the government formation process in this country. Indeed, the presence of technocratic ministers has grown substantially over time, particularly during the last decade. This is true even if we do not consider the two fully technocratic governments (Dini 1995-1996; Monti 2011-2013) and the two technocratic-led governments (Ciampi 1993-1994; Draghi 2021-2022), which were established to cope with the consequences of different kinds of crises. Given these features, Italy stands out as a “typical” case (Seawright and Gerring 2008) for explaining the increasing selection of technocratic ministers in contemporary governments. It is particularly interesting because, during most of the so-called First Republic (1948–1992), Italy was considered a paradigmatic example of party government, with a very limited space for technocratic figures in the national executives, recruited only for some specific and policy-limited offices like administrative reforms. By contrast, during and after the crisis of the early nineties, Italy emerges, from a comparative perspective, as what can be defined as the promised land of technocracy. Hence, in this article, we address the following research question: what accounts for the growing presence of technocratic ministers in Italian governments?

To address this research question, we rely on major contributions from both national and international literature on this subject. Comparative studies have proposed numerous arguments to explain this phenomenon. Despite several nuanced perspectives and specific formulations of similar causal factors, we argue that the following three arguments constitute an effective synthesis that incorporates most of the explanations offered by the leading scholars in this academic debate. A first argument concerns the causal role played by critical junctures (i.e., the 2008 financial crisis or the COVID-19 pandemic outbreak): complex scenarios may persuade political parties to step back from the main stage of government and rely on the policy expertise provided by technocrats to solve the most urgent issues (Alexiadou and Gunaydin 2019; Hallerberg and Wehner 2018; Wratil and Pastorella 2017; Bertou and Caramani 2020).

Other arguments have been elaborated to explain the growing presence and relevance of technocratic ministers. For example, several studies focused on the formateur's features: loyal non-partisan ministers may be selected by a strong formateur to deal with agency loss risks (Amorim Neto and Samuels 2010; Costa Pinto et al. 2018; Camerlo and Martínez-Gallardo 2018). A third type of determinant regards long-term and non-conjunctural factors. These are, for instance, the increasing complexity of policy-making, due to the challenges of globalization and the EU integration process, or the decline of a robust party-government model based on powerful party élites, which may have generated the need for expert ministers. The impact of these factors may have caused a more evident opportunity to select ministers without an intense link with a political party (Costa Pinto et al. 2018; Bäck et al. 2009; Caramani 2017; Roberts 2017; Dyson and Featherstone 1996).

In this article, after reviewing the evolution of the government formation process in contemporary Italy, which provides the context for our analysis, and the literature on ministerial selection that focuses on this case, we discuss the three arguments briefly described above, formulating general expectations. Thanks to a rich dataset on Italy (2001-2023) and by adopting a four-type taxonomy of ministers' profiles, we will attempt an exploratory analysis based on descriptive statistics that aims to make sense of the growing presence and relevance of technocratic ministers in Italian governments during the last two decades.

Government formations and ministerial selection in Italy

The process of government formation and ministerial selection in Italy is governed by the 1948 Constitution (Section III, Art. 92-94) and by long-established praxes, which assign a crucial role to the President of the Republic and other key actors, such as party leaders and institutional figures, at both formal and informal levels (Verzichelli and Cotta 2000; Verzichelli, 2009; Di Virgilio et al 2012; Russo 2015; Verzichelli and Cotta 2018).

While the formal procedure of government formation has remained unaltered since the early days of the republic, fundamental changes in the electoral rules and the party system have led to consistent modifications of the government formation process. During the period known as the «First Republic» (1948-1992), the electoral systems for both the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic were based on proportional representation, yielding very similar outcomes in both chambers (Russo, 2015). The multipolar party system was very stable, with largely the same parties dominating the political landscape until the early 1990s. Due to the so-called *conventiones ad excludendum*, both the large Italian Communist Party (PCI) and the

small but persistent Italian Social Movement (MSI, neo-fascists) were always excluded from government coalitions. Hence, between 1948 and 1993, Italian coalition governments always included the Christian Democrats (DC), which on average collected one third of the votes, along with smaller parties such as the Italian Socialist Party (PSI), the Social Democrats (PSDI), the Republicans (PRI), and the Liberals (PLI). Due to the peculiarities of the Italian political system, pre-electoral coalition agreements did not exist, and the processes of government formation and minister selection were essentially a post-election game dominated by leaders of the external party organizations. These leaders decided on the coalition agreement, the policy platform, the allocation of portfolios, the PM, and the ministers' list (Verzichelli and Cotta 2018). Party leaders usually preferred to remain out of government, a feature that contributed to the low degree of governmental stability despite considerable rate of élite continuity (Verzichelli and Cotta 2000). In conclusion, during the First Republic – regarded as the heyday of party government in Italy – political parties exerted almost total control over ministers' selection and government formation. Together with other non-conjunctural factors, the nature and strength of party government prevented the appointment of non-partisan technocratic ministers, with only marginal exceptions during the 1980s.

At the beginning of the 1990s, the Italian political system underwent radical changes. The new mixed electoral system required that three-quarters of parliamentarians be elected in single-member districts under the plurality rule, while a proportional rule allocated the remaining 25 percent on a regional basis. In 2005, a new proportional system was adopted, with a majority bonus correction applied nationally for the Chamber of Deputies and regionally for the Senate of the Republic, which had the potential to produce significant differences in the composition of the two chambers that could theoretically complicate the process of government formation (Russo, 2015). Finally, the 2018 and 2022 general elections were held under a new mixed electoral system: one-third of parliamentarians were elected in single-member districts by plurality rule, while a proportional principle was used to elect the remaining two thirds. Concerning the party system, a dramatic crisis at the beginning of the 1990s led to the disappearance of most of the parties that had dominated the scene for about half a century. Despite the high fragmentation, between 1994 and 2013 the Italian party system became bipolar (Verzichelli and Cotta, 2000), with the right-wing coalition dominated by Silvio Berlusconi and a much more fragmented left coalition, later dominated by the Democratic party (Pd).¹ In the last three general elections (2013,

¹ This party merged in 2008 the main heir of the Communist party and the left Christian democratic faction.

2018, and 2022) the system has become tripolar due to the rise of the populist Five Star Movement (5Sm) which in 2018 collected around one-third of votes.

With regard to the minister selection, during the period often referred to as the «Second Republic» (1994-), the indication of the prospective PM before the elections became customary and, in some cases, the same leader also announced a team of potential candidates to specific ministries before the vote (Verzichelli 2009). This innovation allowed the use of ministerial selection as an electoral campaign strategy, which may have favored the appointment of technocratic ministers to signal to the electorate that, if elected, the new government would be run efficiently by experts. However, the actual selection of ministers remained mostly a post-election game even in the Second Republic. It is worth noting that during the Second Republic party leaders were directly involved in the government as PM or ministers. In 2013 and even more so in the 2018 general elections, the tripolarization of the party system, which signalled the crisis of major political parties, led to the absence of a clear winner among the pre-election coalitions, shifting the definition of parliamentary majorities, policy platforms and the candidate PM back to the post-electoral phase. Hence, the praxes established during the First Republic regarding government formation and minister selection were, to some extent, revived. The general elections of 25 September 2022 determined a situation bearing relevant similarities with the 2000s: the center-right coalition emerged as the clear winner, with an astonishing performance by *Fratelli d'Italia* (26%), whose leader, Giorgia Meloni, became the first female Italian prime minister and head of the most right-wing government in decades. However, no relevant changes were adopted regarding the rules and praxes of ministers' selection.

Reframing the puzzle: explaining a growing technocratic presence

Comparative analyses of ministerial élites have often pointed out the peculiarities of the Italian case. Research focused on the golden age of Christian democracy (Zuckermann 1979; Calise and Mannheimer 1983; Dogan 1989) revealed a systematic connection between the importance of ministerial appointments and personal electoral legitimation (measured by preference votes in the lower chamber and by the relevance of the territorial district in the Senate). Another fundamental unwritten rule (Dogan 1989) was the geographical balance in the ministers' distribution: all the regions where the main governmental party was predominant had to be fairly represented in the cabinet. This feature was confirmed in the first decade of the post-Christian democratic era (Amoretti 2002), but became less relevant in the following period (Tronconi and Verzichelli 2023).

The consolidated practice that prevented the Christian Democratic leader from being directly involved in government resulted in a clear division of roles: while the general party secretary in charge was usually not appointed to the cabinet, other relevant faction leaders could occupy top ministerial offices (i.e. Minister of the Interior, Foreign Affairs, Defense), sometimes leaving the prime ministership to a secondary figure. Other members of a usually broad government were established politicians and senior parliamentarians,² who could climb the governmental ladder ranking thanks to their electoral connection and their proximity to a given faction leaders.

Such a mix of party rule and patronage potential enhanced the fundamental requisite of parliamentary career as the main element of ministerial selection (Dogan 1989), a principle that also applied to the minority of ministers representing smaller parties of the first republic. This rule began to break down at the end of the 1980s, when Italy's public finance conditions and the complexity of policymaking led party leaders to make room for non-partisan, experienced figures. A notable example from this period is Guido Carli, the former governor of the central bank, who served as Treasury Minister from 1989 to 1991 and led the negotiations for the Maastricht Treaty.

After the crisis of the First Republic, two «fully technocratic governments» (Dini in 1995 and Monti in 2012) emerged to cope with economic conjunctures following the failure of a political executive (in both cases, a government led by Silvio Berlusconi). Beyond these, two «technocrat-led partisan government» (McDonnell and Valbruzzi, 2014) were formed - in 1992 (Ciampi) and 2021 (Draghi) - representing, respectively, an absolute novelty in the Italian scenario and a consequence of the COVID-19 crisis coupled with the need to assure proper management of the EU recovery plan.

Several studies have focused on the new features of the Second Republic regarding the processes of government formation, ministerial selection, and, though to a lesser extent, the profiles of the new ministers (Cotta and Verzichelli 2002; Martocchia Diodati and Verzichelli 2017; Pasquino and Valbruzzi 2012; Verzichelli 2006, 2009; Verzichelli and Cotta 2018; Improta 2021; Castaldo and Verzichelli 2025).

Analysing the process of minister's selection from the period before the Italian state's unification to the beginning of the XXI century, Cotta and Verzichelli (2002) identify several relevant diachronic changes in the profiles of Italian ministers. Their educational levels has progressively increased; changes in their social backgrounds were impressive, with the nobility and upper classes losing ground; a set of contex-

² The governmental personnel (ministers and junior ministers) during the period 1948-1992 presented an average rate of parliamentary experience higher than 95%. Moreover, the percentage of ministers having a junior ministerial experience was about 57%. The dataset presented in this article is developed by the COPEI project (CIRCaP Observatory on Political Elites and Institutions), at the University of Siena. As we will see later, this evident path of ministerial selection and circulation would have been much reduced after 1992.

tual factors such as the role of the monarchy, delayed the rise of professional politicians. Finally, the impact of political competence, primarily parliamentary seniority, gradually increased. This elite-centred analysis, conducted over the long cycle of the First Republic (1946-92), confirms the conclusion previously reached by Calise and Mannheimer (1983) and Dogan (1989). Due to the robust control of political parties over the entire system of government (*partitocrazia*), partisanship became the dominant feature among Italian ministers. As a result, party background and political experience were decisive conditions for a ministerial career. Future ministers usually acquired political competence by being elected at the local, regional, and parliamentary levels; then, they were socialized at the executive level through junior minister positions. At the party level, the process was similar, with positions to be held in local, regional, and national bodies. During the 1980s, the emergence of a small but significant number of technocratic ministers, especially in delicate positions such as the Treasury, was a relevant novelty, anticipating changes that would emerge with the breakdown of *partitocrazia* during the 1990s. After this important historical watershed, a more varied range of ministers' profiles appeared: a few technocrats were selected for their expertise, along with «personal loyalists» directly recruited by the PM. These figures complemented the traditional «party watch-dogs» representing their parties' within governing coalitions (Cotta and Verzichelli 2002). Recent studies have confirmed this assertion (Pasquino and Valbruzzi 2012; Verzichelli and Cotta 2018) "title": "Da un ceto politico all'altro. Il mutamento nel personale legislativo italiano (1992-2001).

The analysis proposed by Verzichelli and Cotta (2018) conducts a long-term evaluation of the presence and selection of non-partisan (technocrats) ministers and a diachronic comparison between the First Republic (1948-1992) and Second Republic (1992-2014). The main findings of this study can be summarized as follows. Inspired also by a definition of non-partisan ministers based on the absence of parliamentary experience or political activism of any kind at any level, a taxonomy identifying four ministers' profiles is proposed: 1) 'insider party minister' include those with at least 5 years of parliamentary experience and who have held a national party office at least once; 2) 'other political combination' refers to ministers with parliamentary experience and a party office at any level; 3) 'outsider minister' are those holding party or elected offices at the local level along with a parliamentary background; 4) 'pure technocrats' are defined as ministers with no political or public office experience at any level. The number of 'pure technocrats' began to increase in the last decade of the First Republic and grew more rapidly during the Second Republic, reaching 29,8% of all ministers and even rising in core executive positions. This descriptive analysis shows a broader selection of non-partisan ministers in minority governments during

the First Republic, in oversized governments during the Second Republic, and in caretaker governments during the entire period. In the Second Republic, center-left governments appear to select more non-partisan ministers compared with center-right executives. Hence, the comparative analysis stresses an enlargement of the 'pool of ministrables,' which testifies to the decline of both political parties and the party-government model. However, the presence of pure technocrats tended to be limited to specific types of government (i.e. caretaker governments), specific ministerial positions (i.e. finance minister), or particular junctures during which expertise became a regular feature of ministerial selection. Building on the literature, Verzichelli and Cotta identify five main factors that explain the increasing choice of non-partisan ministers in Italy: the decline of political parties and the party-government model; the impact of macro-institutional variables (i.e. the President of the republic) (Amorim Neto and Strøm 2006); the process of "presidentialization of government" (Poguntke and Webb 2005); the growing policy-making complexity (Hallerberg and Wehner 2018); the role of supranational arenas and institutions (i.e. EU) (Johansson and Tallberg 2010). The empirical analysis showed that all these factors were at work in the Italian case and that the prevalence of some could be detected when each government was considered: in the Monti government, for example, the supranational dimension played a crucial role, while the selection of non-partisan in the Berlusconi governments stresses the role of presidentialization.

The factor attracting the attention of the most recent literature on ministers' profiles in Italy has, therefore, been the growing qualitative and quantitative relevance of non-partisans, technocrats in particular. Table 1 provides preliminary information on the features of Italian governments during the Second Republic and shows, in its last column, data regarding technocratic ministers. Beyond the technocratic and technocratic-led governments established to address specific political, economic, or health crises, the percentage of technocratic ministers constantly increased during the Second Republic, despite a significant reduction in the number of portfolios.

Table 1 - Governments and Technocratic Ministers in Italy since 1992.

Government	Begin-end	Parliamentary majority	N portfolios	Cabinet ministers (N) ^a	Technocratic ministers ^b
Amato I	1992-1993	Centrist	21	25	1 (4%)
Ciampi (tech)	1993-1994	Centrist	20	29	11 (37.9%)
Berlusconi I	1994-1995	CR	20	26	2 (7.7%)
Dini (tech)	1995-1996	Oversized coal.	20	19	19 (100%)
Prodi	1996-1998	CL	20	20	2 (10%)
D'Alema I	1998-1999	CL	20	25	1 (4%)
D'Alema II	1999-2000	CL	20	25	0 (0%)
Amato II	2000-2001	CL	20	24	2 (8.3%)
Berlusconi II	2001-2005	CR	15	23	4 (17.4%)
Berlusconi III	2005-2006	CR	15	24	2 (8.3%)
Prodi II	2006-2008	CL	18	25	3 (12%)
Berlusconi IV	2008-2011	CR	12	21	0 (0%)
Monti (tech)	2011-2013	Oversized coal.	13	18	16 (88.9%)
Letta	2013-2014	CL+CR	14	21	4 (19%)
Renzi	2014-2016	CL+Centre	14	16	3 (18.8%)
Gentiloni	2016-2018	CL+Centre	14	18	2 (11.1%)
Conte I	2018-2019	Hybrid Coal. ^c	14	18	6 (33.3%)
Conte II	2019-2021	Hybrid Coal. ^d	14	21	5 (23.8%)
Draghi (tech)	2021-2022	Oversized coal.	14	23	7 (30.4%)
Meloni	2022-	CR	15	24	6 (25%)

Sources: Castaldo and Verzichelli (2025).

^a Members of the cabinet at the beginning of the mandate. Prime Ministers are excluded.

^b The percentage is calculated from the number of cabinet ministers appointed.

^c The hybrid coalition supporting the Conte I government was formed by 5SM and the League.

^d The hybrid coalition supporting the Conte II government was formed by 5SM and the Democratic Party

After analysing the increasing relevance of non-partisan and technocratic components within Italy's ministerial elite, we move to the potential determinants of the phenomenon, presenting three of the major arguments elaborated by the literature to explain the appointment of technocratic ministers. Even a short review like the one proposed above clearly demonstrates the relevance of Italian democracy as a case in point to match alternative or cumulative explanations of technocracy. In particular, the grid of factors to be considered for the Italian case can be summarized as follows:

Turbulence and crisis. As shown by recent literature (Alexiadou and Gunaydin 2019; Costa Pinto et al. 2018; Bertou and Caramani 2020), critical junctures trigger the selection of technocratic ministers. The basic argument is that political parties cope

with complex scenarios by abdicating some of their prerogatives as an élite selectorate (Alexiadou and Gunaydin 2019; Wratil and Pastorella, 2017). Several explanations for the growing selection of technocrats during critical junctures have been proposed: the need for greater policy expertise (Alexiadou, 2018; Alexiadou and Gunaydin 2019; Costa Pinto et al. 2018; Bertsoou and Caramani 2020); signaling a more efficient approach to policy-making (Kaplan, 2017); a greater policy commitment (Alexiadou and Gunaydin 2019); and easier allocation of blame and quicker firing of ministers (Wratil and Pastorella 2017; Camerlo and Pérez-Liñán 2015). Most of these explanations tends to emphasize the specific technocratic nature of the non-partisans figures selected; in this perspective, it is not expertise *per se* that is considered, but only expertise provided by a professional figure with no link to political parties. Hence, according to this scholarship, the following expectation may be formulated: the appointment of technocratic ministers should increase in time of turbulence and crisis. To assess this expectation, we identify for the Italian case two major crisis situations - the 2008 financial and economic crisis and the COVID-19 pandemic (2020) - which allow us to divide the last two decades into the following periods:

1. Pre-2008 crisis (2001-2008);
2. Recession period (2008-2013);
3. Post-economic depression phase (2013-2020);
4. Covid pandemic crisis (2020-2022);
5. Post-pandemic phase (2022-).

Strength of formateurs. A second scholarship has focused on the formateur's role, and the liaison between the formateur and its ministers (Amorim Neto and Samuels 2010; Amorim Neto and Strøm 2006; Schleiter and Morgan-Jones 2009; Costa Pinto et al. 2018; Camerlo and Martínez-Gallardo 2018; Camerlo and Pérez-Liñán 2015). This literature emphasizes the non-partisan nature of the ministers selected, as the central focus is not on their expertise but on their personal connection with the formateur. Hence, the selection of non-partisans, intended as a superset of technocrats, represents a mechanism implemented by strong formatuers to mitigate agency loss risks: formateurs with a certain degree of independence decide to appoint non-partisan ministers personally linked to them, very often in crucial portfolios, to ensure full loyalty. Based on this scholarship, we can formulate the following expectation: strong formateurs will select more non-partisans in core portfolios. A narrow list of core portfolios, including the ministries of Interior, Foreign Affairs, Treasury/Finance, Economy and Economic Development, is considered (Martocchia Diodati and Verzichelli 2017). Due to the magnitude of his electoral successes and his coalition's structure, only

Berlusconi (particularly in two moments: 2001 and 2008),³ and to some extent Giorgia Meloni, may be considered «full formateurs». Most of the other prime ministers in our sample appear to be somehow constrained in selecting their ministers. Three leaders - Prodi (centre-left coalition leader in 2006), Renzi (secretary of Pd and PM in 2014), and Meloni (president of Fdi and PM in 2022) should be compared to Berlusconi, given their preminent position of leader. However, each of these leader had to face relevant constraints: Prodi guided a tiny parliamentary majority (at least in the Senate), leaving him little room of maneuver as a coalition leader without a party. Renzi had just conquered his party when he assumed the chief executive's seat, and had to cope with a parliamentary majority dominated mainly by other leaders (including the other factional leaders of his parties). Finally, Meloni had to assure both domestic and international actors, as her government was widely seen as the most right-wing Italian executive in decades - a populist, Eurosceptic government representing a danger for Italian democracy and the EU.

Long-term non-conjunctural factors. We can, in this context, refer to a number of non-conjunctural factors often indicated as determinants of the selection of experts (and technocrats) in Italy and other European countries (Costa Pinto et al. 2018; Bäck et al. 2009; Caramani 2017; Roberts 2017). In particular, we consider the following

- The organizational decline of parties, which is of course an *usual suspect* variable, especially in Italy where it has probably reached the most remarkable peak of the whole Western European scenario (Calossi et al. 2018).
- The *vincolo esterno* derived from European integration, which has been widely debated (Dyson and Featherstone 1996). We assume that supranational decisions have impacted not only policymaking content but also the selection of top-decision makers in key policy domains;
- the transformation from an era of *big government* (Rose 1984) to increasing policy demands under limited resources. This longitudinal process particularly affects the welfare sector, which absorbs a considerable amount of public spending. Italy had to reduce its universalistic (but costly and underperforming) welfare system, prompting an urgent need for complex reforms that required expertise and cost-benefits analyses (Ferrera 1993).

Based on this brief description, we stress that this scholarship places greater emphasis on the expertise possessed by the selected minister, which may even be provided by a partisan figure: what is crucial is the possession of specific expertise to manage highly technical portfolios. Hence, the following expectation is formulated: the appointment

³ See also Castaldo and Verzichelli (2020).

of expert ministers in portfolio areas where technical expertise is most needed should increase over time due to the incremental effect of long-term dynamics. Here, technocrats are considered a subset of experts, which also includes the specialist profile that combines both expertise and partisanship (see Figure 1 below). To identify technical portfolios, we rely on a classification of policy areas distinguishing portfolios in charge of economic policies (i.e., Economy, Economic Developments, Regional Affairs, Agriculture), social policies (i.e., Education, Health, Culture), macro policies (i.e., Defense, Interior, Justice, Foreign Affairs), and coordinating functions (i.e., Relations with the Parliament, Planning): we consider technical portfolios to be those in charge of economic and social policies.

A final note should be added regarding the various definitions of ministers without an intense link to a political party considered by the three strands of scholarship discussed above. Given the different emphases of the arguments proposed by the literature to explain the growing selection of this type of minister, we will partially differentiate our target in the empirical analysis. Hence, we will focus on: 1) technocrats, where the lack of party link is associated with technical expertise acquired outside the political arena (turbulence and crisis expectation); 2) non-partisans, where the emphasis is on the absence of any connection with a political party (strength of formateurs expectation); 3) experts, where the focus is only on expertise, regardless of its origin - whether acquired within or outside the political arena (long-term non-conjunctural factors expectation). However, while we make these distinction for analytical purposes and use them in the empirical analysis, we will follow recent literature in primarily using the technocratic label, which is also, to some extent, 'central,' as it is included in both of the other categories (see Figure 1 and the illustration of the taxonomy below).

Addressing the rise of technocratic ministers: the analysis of the Italian case

To assess the abovementioned arguments on the Italian case and account for the growing selection of technocratic ministers in Italy, we use two major tools. The first is a new dataset on Italian ministers profiles (2001-2023), which is part of a collective effort within the South European Government Project coordinated by Marcelo Camerlò (Institute of Social Science, University of Lisbon) and Juan Rodriguez Teruel (University of Valencia): it includes 12 governments comprising 252 ministers. The second tool is a new taxonomy of ministers profiles, presented in Figure 1, and based on two key dimensions: partisanship and expertise (Camerlò 2019; Castaldo and Verzichelli 2025). The former is not defined solely by simple party membership; the link with a political

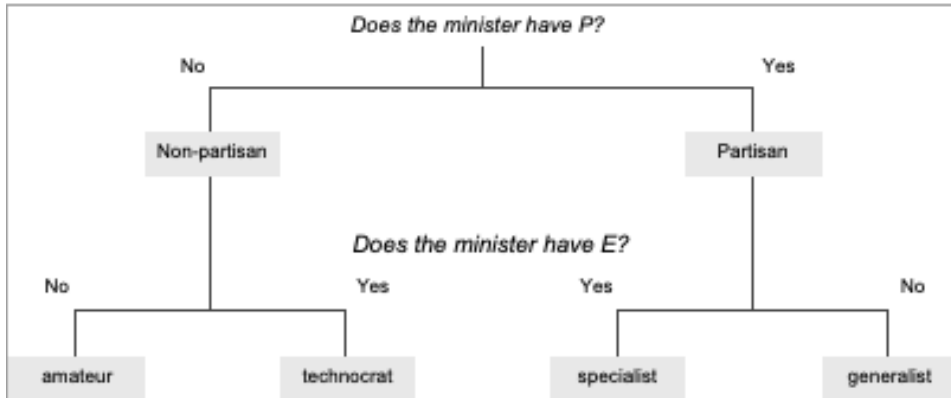
party must be continuous and exclusive, as the time spent in the same party (at least five years) constitutes a crucial prerequisite for acquiring the partisan skills/resources that bind a member to that party. Moreover, the notion of partisanship here also rests on the presence of a party that can assure and encourage party cohesion: it should be a well organized party (Cotta 2000: 58). A more precise distinction between partisans and non-partisans emerges from the operationalization of partisanship adopted in this study (membership of at least five years in a structured party).⁴ Expertise refers to the technical skills related to the portfolio. Several aspects should be stressed here. For example, an expert minister must possess skills that are pertinent to the field of the portfolio: being an expert neurosurgeon does not qualify one as an expert finance minister. Moreover, expertise can be acquired through pertinent education and/or related public/private professional experience (at least 5 years). Based on the possession of one, both or neither of the two properties on which the taxonomy is built, we can clearly identify four distinct types of ministers:

- amateurs: ministers with neither a strong link to a political party nor relevant expertise in a given portfolio;
- technocrats: ministers who possess expertise directly related to the portfolio, which was acquired outside the political arena;
- specialists: ministers with a strong party link who, thanks to their careers within the party, have acquired specific expertise related to the portfolio;
- generalists: classic partymen selected for their party affiliation but lacking portfolio-specific expertise (see Figure 1 below).

Beyond these four profiles, we will also consider two aggregate or hybrid profiles needed to address the issues emerged in this research: the expert profile, which includes all ministers possessing expertise (technocrats and specialists); and the non-partisan profile, which includes those ministers with no intense link to a political party (technocrats and amateurs).

⁴ See also Camerlo and Castaldo (2024).

Figure 1. Minister profile taxonomy.

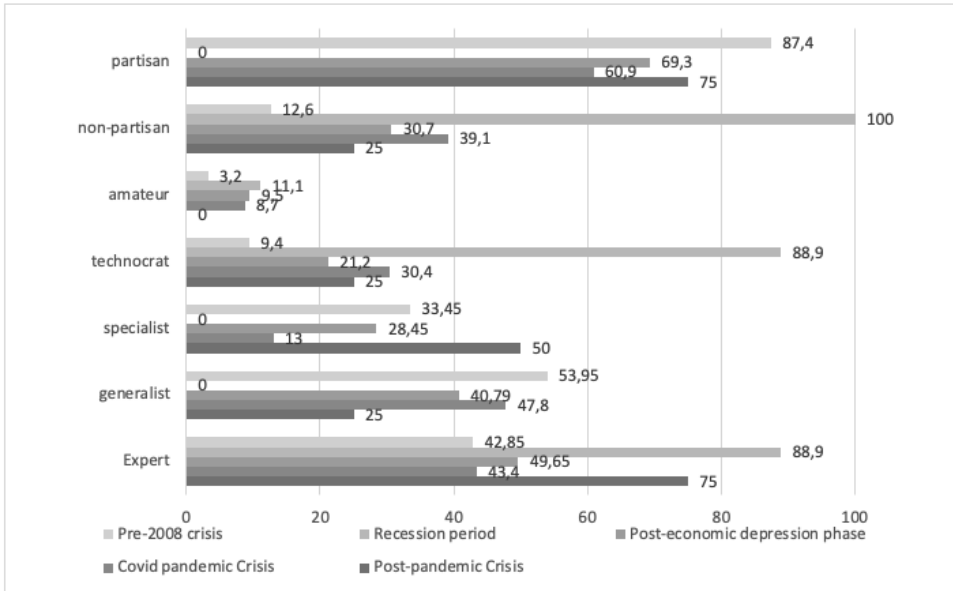


Source: Camerlo (2019).

Note: P indicates Partisanship; E indicates Expertise.

Figure 2 allows us to address the expectations of the first strand of literature discussed in the previous section, which examines the causal link between periods of turbulence and crisis and the selection of technocratic ministers. The consolidated idea (Alexiadou and Gunaydin 2019; Costa Pinto et al. 2018; Bertsou and Caramani 2020) that critical junctures, such as economic and/or political crises, trigger the selection of technocrats seems to apply to the Italian case. The consequences of the 2008 financial and economic crisis and the Berlusconi IV government's inability led to the fully technocratic Monti government (2011-2013). Similar processes occurred after the turbulences of the 1990s, when the Dini (technocratic) and Ciampi (technocratic-led) governments were formed. The Draghi (technocratic-led) government (2021-2022), generated by the COVID-19 crisis, follows the same path, though with an important peculiarity: while technocratic governments are usually intended to shield political parties from the political risk associated with implementing retrenchment policies, the Draghi government focused mainly on redistributive policies generated by the EU recovery plan.

Figure 2. Minister profiles in five sub-periods (%).



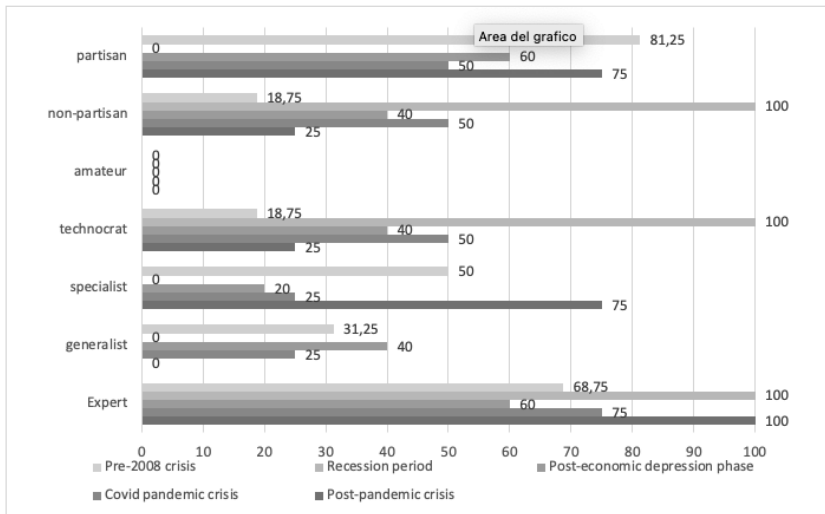
Source: adapted from Castaldo and Verzichelli (2025).

Several relevant points should be stressed. First, the technocratic profile shows an astonishing increase from the pre-2008 crisis to the post-economic depression phase, passing from an average of 9,4% to 21,2%. Before the 2008 financial and economic crisis, their presence was episodic, with the Berlusconi IV government selecting no technocrats at all. In the post-economic depression phase, however, this profile consolidated, constituting on average over one-fifth of all ministers. A further distinction in the post-economic depression phase can be observed: oversized coalition governments (Letta, Renzi, Gentiloni, 2013-2018) composed of traditional mainstream parties show an average of 16,4% of technocratic ministers, whereas ‘populist’ governments including the Five Star Movement (Conte I and II, 2018-2021) reach an astonishing average of 28,55%. The percentage of technocrats selected by the pandemic crisis government (Draghi 2021-2022), at 30.4%, is consistent with its technocratic-led nature. Finally, the ‘back to politics’ government formed by the center-right coalition led by Giorgia Meloni (2022-), includes, counterintuitively, a consistent number of technocratic ministers (25%). Second, the expert profile, which aggregates both technocrats and specialists, has become the largest group of ministers in the post-economic depression phase. The pandemic and post-pandemic governments present counterintuitive outcomes in this regard: in the technocratic-led

Draghi government, generalists (partisans without related expertise) are the most numerous group, whereas in the back-to-politics Meloni government experts dominate. However, we should also highlight the opposite tendency within the expert profile. The dominance of specialists before the 2008 crisis (three-to-one ratio) disappeared after the crisis, yielding a more balanced distribution between specialists (28.45%) and technocrats (21.2%). This tendency to substitute the expertise provided by party members with non-partisan experts – a powerful sign of party decline – is coherently present in the Draghi government (13% to 30.4%) and absent in the back-to-politics Meloni government (50% to 25%). These processes highlight, on the one hand, a gradually but constantly growing demand of expert ministers in Italy over the last two decades and, on the other hand, a shift from experts with an intense party link (specialists) to those with no party affiliation (technocrats), both of which indicate party decline. Finally, amateur ministers have gradually become a small but consolidated reality in Italy.

Through Figure 3 we assess the expectation of the second selected argument regarding the causal connection between formateurs' strength and the greater selection of non-partisans in core portfolios (Amorim Neto and Samuels 2010; Amorim Neto and Strøm 2006; Costa Pinto et al. 2018). Regarding this perspective, despite Italy may provide only a weak assessment, since in the period under examination only Berlusconi may be considered a strong formateur, our analysis allows us to stress interesting points. In fact, two counterarguments emerge. First, in his governments, Berlusconi selects only one non-partisan among core-executives. Second, when considering all ministers, Berlusconi did select several non-partisans personally connected to him. However, both among core-executives and in our full sample, almost all the other, comparatively weaker, formateurs selected more non-partisans. Hence, despite the limitations of our analysis, the Italian case does not appear to support to the argument proposed by this strand of literature.

Figure 3. Core-executive ministers in five sub-periods (%).



Source: adapted from Castaldo and Verzichelli (2025).

Note: core-executive includes Ministers of the Interior, Foreign Affairs, Treasury/Finance, Economy and Economic Development.

Regarding the longitudinal perspective, most tendencies emerged in the full sample appear to be confirmed; however, several relevant points can be highlighted. First, expertise is crucial for the selection of core-executive ministers in all phases considered (see the expert profile in figure 3). However, there is a radical change in the kind of expertise between the pre-2008 crisis, where specialists dominate, and the subsequent phases, which show the exponential rise of technocrats. The only exception is the Meloni government (2022-), which selected twice as many specialists as technocrats and may signal the beginning of a new political cycle.

The longitudinal evolution of minister profiles in different portfolio areas (Table 2) allows us to assess the expectations of the third argument presented in the previous section regarding the link between the growing selection of expert ministers in technical portfolios and long-term non-conjunctural factors. As mentioned in the previous section, this strand of literature emphasize the need for expertise directly related to portfolios where technical expertise is more needed. It is less relevant if this expertise is acquired through a professional career outside the political arena or provided by a minister with an intense link to a political party who has developed that specific expertise within the political arena.

The first row of Table 2 presents the figures for technical ministries including economic and social portfolios. The data reveal a rising trend in the appointment of technocrats to these portfolios during our period of analysis, supporting the expectations of the scholarship considered here.

Table 2 - Minister profiles by portfolio areas in five sub-periods (%)

		Amateur	Technocrat	Specialist	Generalist	Expert (tech+spec)	Non- partisan (tech+ama)
Technical portfolios (eco+soc)	Pre-2008 crisis	3.6	12.5	32.1	51.8	44.6	16.1
	Recession period	10	90	0	0	90	100
	Post-eco. depr. phase	8.5	25.4	18.6	47.4	44	33.9
	Covid pandemic crisis	12.5	25	12.5	50	37.5	37.5
	Post-pandemic phase	0	26,7	53.3	20	80	26.7
Economy	Pre-2008 crisis	3,6	14,3	39,3	42,9	53,6	17,9
	Recession period	16,7	83,3	0	0	83,3	100
	Post-eco. depr. phase	1,8	22,6	21,5	54	44,1	24,4
	Covid pandemic crisis	12,5	25	12,5	50	37,5	37,5
	Post-pandemic phase	0	0	57,1	42,9	57,1	0
Social	Pre-2008 crisis	3,6	10,7	25	60,7	35,7	14,3
	Recession period	0	100	0	0	100	100
	Post-eco. depr. phase	15,6	28,6	22,1	33,6	50,7	44,2
	Covid pandemic crisis	12,5	25	12,5	50	37,5	37,5
	Post-pandemic phase	0	50	50	0	100	50
Macro	Pre-2008 crisis	0	6,6	33,4	60	40	6,6
	Recession period	0	100	0	0	100	100
	Post-eco. depr. phase	8,8	22,1	36,6	32,4	58,7	30,9
	Covid pandemic crisis	0	50	0	50	50	50
	Post-pandemic phase	0	28,6	42,9	28,6	71,5	28,6
Coordination	Pre-2008 crisis	14,2	0	42,9	42,9	42,9	14,2
	Recession period	100	0	0	0	0	100
	Post-eco. depr. phase	0	0	85,7	14,3	85,7	0
	Covid pandemic crisis	0	0	100	0	100	0
	Post-pandemic phase	0	0	100	0	100	0
Finance Minister	Pre-2008 crisis	0	25	75	0	100	25
	Recession period	0	100	0	0	100	100
	Post-eco. depr. phase	0	71,4	14,3	14,3	85,7	71,4
	Covid pandemic crisis	0	100	0	0	100	100
	Post-pandemic phase	0	0	100	0	100	0

Source: adapted from Castaldo and Verzichelli (2025).

Note: *Pre-2008 crisis* includes ministers appointed before 2008; *Recession period* includes the ministers between 2008 and 2013; *Post-eco. depr. phase* includes ministers appointed between 2013 and 2020; *Covid pandemic crisis* includes those appointed between 2020 and 2022; *Post-pandemic phase* includes those appointed in 2022.

In terms of governments, it is worth noticing two opposite and counterintuitive cases: the technocratic-led Draghi government, which selected only the 37,5% expert ministers in technical portfolios, and the 'back to politics' Meloni government, which significantly exceeded the post-economic depression phase average in this regard (75%). In terms of profiles, we observe opposite tendencies - already noted in core-executive portfolios - between technocrats and specialists: the former shows an impressive increase, rising from 12,5% to 25,3%, while the latter experience a sharp decline (from 32,1% to 18,6%). Regarding policy areas, another noteworthy point emerges: surprisingly, the economic area is the only area in which expert ministers decrease and generalist increase from the pre-2008 crisis to the following phase. Moreover, table 2 demonstrates that expert ministers are not limited to technical portfolios; rather, they are broadly distributed across all policy areas and often represent the first profile. This suggests that expertise has become crucial for ministers' selection in Italy, not only in portfolios requiring technical knowledge but also in other areas where such appointments may help address long-term challenges beyond the increasing complexity of policy-making - for example, as a coping mechanism to respond to the legitimacy crisis of political parties.

Conclusion

In this article, we have proposed a detailed descriptive analysis of the evolution of ministers' profiles in Italy during the first two decades of the 21st century, focusing on technocrats intended as a sub-set of both non-partisan and expert ministers.

Through a longitudinal analysis of ministers profiles based on a new taxonomy and a fresh dataset, we assessed three of the major explanations provided by the literature to explain the growing presence of technocratic/non-partisan/expert ministers in contemporary governments, focusing on the Italian case. Based on a rich descriptive analysis, we argue that the first argument regarding critical junctures, according to which political parties select more 'technocrats' as a strategy to deal with critical scenarios, is, to a large extent, supported in the Italian case. The Monti technocratic government represents a reaction to the inability of the Berlusconi IV government to deal with the consequences of the 2008 financial and economic crisis. Similar explanations may be offered when analysing other technocratic and technocratic-led government of the 1990s, and even to interpret the formation of the Draghi executive, during the pandemic period.

The second argument - stressing that strong formateurs tend to select more 'non-partisans' (a superset of technocrats, including also amateurs) in core portfolios

to deal with agency loss risks – could only be partially assessed based on our descriptive analysis of the Italian case, as only Berlusconi can be considered a strong formateur during the period examined. However, our analysis highlights some noteworthy observations. For example, while Berlusconi did appoint a few non-partisan ministers with whom he had personal relations and friendship, he selected only one of them for a core portfolio, leaving the other crucial portfolios to partisan figures chosen through negotiation among coalition parties. Moreover, nearly all the other, comparatively weaker, formateurs in our sample a higher number of non-partisan ministers.

According to the third strand of literature considered in this article, long-term factors as the growing complexity of policy-making and the decline of political parties are expected to stimulate a gradual increase in the selection of 'experts' (a superset of technocrats, including specialists) for technical portfolios. Based on our descriptive analysis, we can conclude that the Italian case appears to support this expectation.

At least for the Italian case, long-term factors – particularly the decline of political parties – appear to possess a stronger explanatory power for the phenomenon at the core of our research. While critical junctures and the strength of formateurs may be considered more proximate causes of the increased selection of technocratic ministers in Italy, party decline and other long-term factors have had both a direct impact on the rise of technocrats and an indirect causal influence on the other two factors. Numerous pieces of evidence support this claim. First, the evolutive tendencies observed across all profiles can be linked to the decline of political parties in Italy. In fact, the decrease of partisans, the exponential rise of technocrats and amateurs, the dominant position of experts and the replacement of expert partisans (specialists) by experts without partisan linkages (technocrats) – especially in core-executive portfolios – are all factors that support the proposition grounded in the idea of party decline.

Second, critical junctures are a phenomenon that may lead - and in Italy did lead - to a greater selection of technocratic ministers. However, this is neither the only nor the 'natural' coping mechanism adopted by political elites to deal with critical scenarios, which usually rely on other institutionalized mechanisms, such as calling new elections or forming grand-coalition governments, aimed at increasing the legitimacy of the body tasked with making difficult decisions. To oversimplify, we could say that the stronger political parties are, the more they will rely on institutionalized coping mechanisms, whereas the weaker they are, the more they will abdicate and delegate responsibility to technocrats to resolve the crisis. Italy provides both examples: during the 1970s, to deal with domestic terrorism, strong Italian political parties came together in the 'national solidarity' governments, while all technocratic governments that have emerged since the 1990s have been the result of party abdication in the face of critical events.

The formateur's strength in the Italian case is linked to another factor that is connected both to the growing selection of technocrats and to party decline: the rise of new parties. Berlusconi's Forza Italia emerged as a reaction to the crisis of the Italian party system and selected the higher percentage of technocrats in 2001 (17,8%) if compared with the non-technocratic governments of the 1990s formed by established parties. However, the more Forza Italia underwent into a process of party institutionalization, the fewer technocrats were selected (0% in Berlusconi's last government). The rise of the 5SM, which represents the more emblematic symbol of party decline in Italy during the last decade, led to the same outcome: all the governments that included this new party featured an astonishingly high percentage of technocrats.

In conclusion, our findings emphasize the role of a critical factor that may have driven the selection of technocratic ministers in Italy: the need for greater legitimacy in a context of party decline. Since the 1990s - and to a lesser extent in the 1970s and 1980s - Italian political parties have suffered from chronic delegitimization, reaching a peak during the last decade. Parties have repeatedly turned to technocratic appointments as a coping mechanism to address their diminished legitimacy with domestic actors (e.g., the President, interest groups, and the electorate) as well as international ones (e.g., the EU and global markets). This pattern is evident in the formation of technocratic governments since the early 1990s, which represent cases of party abdication in response to acute crises. The Monti government, for instance, emerged as a response to the inability of weak political parties to manage the 2008 financial and economic crisis, prompting a reliance on technocrats. Moreover, the significant technocratic presence in post-2013 governments (Letta, Renzi, Gentiloni) may reflect parties' efforts to regain legitimacy following their abdication during the Monti government. Similarly, the high number of technocrats in 5SM-led governments (Conte I and II) served as a strategy to bolster legitimacy amid inexperience. Finally, party decline and the need for greater legitimacy came together in the formation of the Draghi technocratic-led government. For the first time, political parties (partially) abdicated their role as ministerial selectorate, allowing for the formation of a technocratic-led government to implement redistributive rather than retrenchment policies. Moreover, the solution of a technocratic-led executive, led by such a broadly acclaimed figure, can be seen as a tool used by weak parties to reassure the EU that Italy would properly manage the EU recovery fund.

A final note regards the most recent Italian government formed by Giorgia Meloni (2022), which may have interesting consequences. After a long list of grand and/or heterogeneous coalition governments, and a technocratic-led executive, several features allow identification of this as a 'back to politics' government and, perhaps, the beginning of a new cycle in which political parties regain some of the space lost during the

last decade. In fact, as during the 1990s and the 2000s, the Meloni government is based on a pre-electoral, homogeneous centre-right coalition with a common programmatic platform and is led by a professional politician who selected three-quarters of her cabinet among long-time members of the ruling parties. Our analysis further strengthens this perspective and highlights several interesting peculiarities. For example, the distribution within the expert profile shows a clear dominance of specialists (50%) over technocrats (25%), which goes against the trend of substituting the expertise provided by partymen with that of technocrats as stressed by our analysis. Moreover, most of the selected technocrats were very close to ruling parties. However, another set of interesting, and to some extent contradictory, peculiarities should be stressed. For example, the Meloni government still selects a good number of technocrats, ranking second in our sample (behind the Conte I government) if the technocratic executives are excluded. Moreover, and more importantly, in terms of the selection of expert ministers, it ranks second in our sample, behind only to the fully technocratic Monti government, and selects almost double the number of expert ministers compared with the Draghi technocratic-led executive. In conclusion, if the Meloni government can be rightfully considered as a 'back to politics' executive, it has yet to be seen if it will represent the beginning of a new 'political' cycle, given the presence of similar, though more limited, features connected with the decline of political parties and the party government model.

Future research based on the findings of our exploratory analysis could follow several directions. One promising avenue is to conduct cross-national comparative studies that apply the taxonomy adopted in this article to other democracies facing similar crises and party decline. Such research could examine whether similar patterns of technocratic appointments emerge in countries with different institutional frameworks or electoral systems. Another suggestion is to deepen the analysis by employing mixed-methods approaches that combine quantitative data with qualitative case studies. This could provide richer insights into the decision-making processes behind ministerial selections, particularly during critical junctures. Additionally, scholars might investigate the long-term implications of technocratic governance on policy outcomes and democratic legitimacy. Finally, it would also be valuable to explore the interplay between public perception of expertise and political accountability, assessing whether technocratic appointments enhance or undermine trust in government.

[Submitted 24 September 2024 – accepted 10 April 2025]

References

- Alexiadou, D. and H. Gunaydin
2019 'Commitment or Expertise? Technocratic Appointments as Political Responses to Economic Crises', *European Journal of Political Research*, 3, pp. 845-865.
- Amoretti, U. M.
2002 'Da Andreotti a Berlusconi: la rappresentatività territoriale dei governi italiani, 1976-2001', *Rivista italiana di scienza politica*, 2, pp. 269-304.
- Amorim Neto, O. and D. Samuels
2010 'Democratic Regimes and Cabinet Politics: A Global Perspective', *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1, pp. 10-23.
- Amorim Neto, O. and K. Strøm
2006 'Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies', *British Journal of Political Science*, 4, pp. 619-43.
- Bäck, H., Dumont, P., Meir, H.E., Persson, T. and Vernby, K.
2009 'Does European integration lead to a 'presidentiaization' of executive politics?' *European Union Politics*, 2, pp. 226-252.
- Bergmann, T., Mueller, W. Strøm, K.
2003 *delegation and accountability in Western Democracies*. Oxford. Oxford University Press.
- Bertsou, E. and D. Caramani
2020 *The Technocratic Challenge to Democracy*. New York: Routledge.
- Blondel, J., and Müller-Rommel, F. (eds.)
2001 *Cabinets in Eastern Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Calise, M. and Mannheimer, R.
1983 *Governanti in Italia. Un trentennio democristiano*. Bologna: Il Mulino.
- Camerlo, M. O.
2019 'Dealing with Cabinet Ministers' Profiles. An Open Typology Strategy', Paper presented at the SEGov Project Meeting "Technocracy, Governments and Ministerial Recruitment in Southern European Democracies," University of Valencia, 27-29 November 2019.
- Camerlo, M. O. and A. Pérez-Liñán
2015 'The Politics of Minister Retention in Presidential Systems', *Comparative Politics*, 3, pp. 315-33.
- Camerlo, M. O. and A. Castaldo
2024 'Government Partisans: A Practical Typology', *Party Politics*, 3, pp. 505-518.
- Camerlo, M. O. and C. Martínez-Gallardo (eds)
2018 *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas*. London/New York: Routledge.

Caramani, D.

2017 '“Will vs. Reason”: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government', *American Political Science Review*, 1, pp. 54–67.

Caramani, D.

2020 'Introduction: The Technocratic Challenge to Democracy', in E. Bertso and D. Caramani (eds) *The Technocratic Challenge to Democracy*. London: Routledge.

Castaldo, A. and L. Verzichelli

2020 'Technocratic Populism in Italy after Berlusconi: the Trendsetter and his Disciples', *Politics and Governance*, 4, pp. 485-495.

Castaldo, A. and L. Verzichelli

2025 'Behind the Technocratic Challenge. Old and New Alternatives to Party Government in Italy', *International Political Science Review*, 46, pp. 74-90.

Costa Pinto, A., M. Cotta and P. Tavares de Almeida (eds.)

2018) *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. London: Palgrave.

Cotta, M. and L. Verzichelli

2002 'Ministers in Italy: Notables, Party Men, Technocrats and Media Men', *South European Society and Politics*, 2, pp. 117–52.

Di Virgilio, A., D. Giannetti and L. Pinto

2012 'Patterns of party switching in the Italian Chamber of Deputies 2008-2011', *Rivista italiana di scienza politica/Italian Political Science Review*, 1, pp. 29-57.

Dogan, M.

1989 'How to Become a Cabinet Minister in Italy: Unwritten Rules of the Political Game', in M. Dogan (ed) *Pathways to power. Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Boulder: Westview Press.

Dowding, K. and P. Dumont

2009, *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge

Dyson, K. and K. Featherstone

1996 'Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State', *South European Society and Politics* 2, pp. 272-299.

Ferrera, M.

1993, *Modelli di solidarietà*, Bologna: Il Mulino.

Hallerberg, M. and J. Wehner

2018 'When Do You Get Economists as Policy Makers?', *British Journal of Political Science* 3, pp. 1193-1205.

Improta, M

2021, 'Inside technocracy: features and trajectories of technocratic ministers in Italy (1948–2021)', *Italian Political Science* 16, pp. 220–240.

Kaplan, S. B.

2017 'Partisan technocratic cycles in Latin America', *Electoral Studies*, 45, pp. 219–229.

- Martocchia Diodati, N. and L. Verzichelli
2017 'Changing patterns of ministerial circulation: the Italian case in a long-term perspective', *West European Politics*, 6, pp. 1352–72.
- McDonnell, D. and M. Valbruzzi
2014 'Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments', *European Journal of Political Research*, 4, pp. 654–71.
- Pasquino, G. and M. Valbruzzi
2012 'Non-partisan governments Italian-style: decision-making and accountability', *Journal of Modern Italian Studies* 5, pp. 612–629.
- Roberts, K.
2017 'State of the field: Party politics in hard times', *European Journal of Political Economy*, 2, pp. 218–233.
- Rose, R.
1984 *Understanding Big Government: The Programme Approach*, London: Sage.
- Russo, F.
2015, 'Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture', in B. E., Rasch, S., Martin and J. A. Cheibub, (eds.) *Parliaments and Government Formation. Unpacking investiture rules*. Oxford. Oxford University Press.
- Seawright, J. and J. Gerring
2008 'Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options', *Political Research Quarterly*, 61, pp. 294–308.
- Tronconi, F., and L. Verzichelli
2023 'The Territorial Representativeness of Italian Ministerial Elites: From the Regional "Parity Norm" to the Rise of Technocrats', *Nationalities Papers*, 5, pp. 1039-1056.
- Verzichelli, L.
2002 'Da un ceto politico all'altro. Il mutamento nel personale legislativo italiano (1992-2001)', in R. D'Alimonte and S. Bartolini (Eds.), *Maggioritario finalmente?* Bologna: Il Mulino.
- Verzichelli, L.
2006 'La classe politica italiana, dalla crisi all'adattamento: accesso, circolazione e carriera dal 1996 al 2006', *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 3, pp. 455–478.
- Verzichelli, L.
2009 'Italy. The difficult road towards a more effective process of ministerial selection', in K. Dowding and P. Dumont (eds) *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge.
- Verzichelli, L. and M. Cotta
2000 'Italy: From constrained coalitions to alternating governments?', in W. C. Müller and K. Strøm (eds) *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Verzichelli, L. and M. Cotta
2018 'Shades of technocracy. The variable use of non-partisan ministers in Italy', in A. Costa Pinto, M. Cotta and P. Tavares de Almeida (eds), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. London: Palgrave.

Wrátil, C. and G. Pastorella

2017 'Dodging the bullet: How crisis triggers technocrat-led governments', *European Journal of Political Research*, 2, pp. 450-472.

Zuckerman, A.

1979 *The Politics of Faction. Christian Democratic Rule in Italy*. New Haven: Yale University Press.

About the Authors

Antonino Castaldo is Associate Researcher at the Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Av. Professor Aníbal de Bettencourt 9, 1600-189 Lisboa, Portugal. He has a PhD in Political Science from the University of Florence. He was Teaching and/or Research Assistant at the University of Science Po (Paris), University of Roma Tre, Luiss University, and University of Oxford. He is currently working on trust, polarization and populism and their impact on autocratization processes, the international dimension of autocratization, and technocracy and ministers' profiles in Italy.

Email: antonino.castaldo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2943-9853>

Luca Verzichelli is Professor of Political Science at the Department of Social, Political and Cognitive Sciences, University of Siena, where he teaches Italian Politics and Global Comparative Politics. He holds a PhD in Political Science from the University of Florence. He has been Visiting Scholar at the Universities of Granada, Jena, Oxford, Montréal and at the Australian National University. He has extensively published in the fields of comparative political institutions and political elites in Europe.

Email: luca.verzichelli@unisi.it

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8159-5215>

FORUM

**La transizione ecologica, la neutralità climatica
e la parità di genere nei programmi
di Cooperazione territoriale europea**

And Yet It Moves. Territorial Cooperation in Europe: Between New Challenges and Old Problems

Eppur si muove. La Cooperazione territoriale in Europa: tra nuove sfide e vecchi problemi*

Paolo Pinto

Abstract

This article explores the evolution and current role of territorial cooperation in Europe, highlighting its dual institutional anchoring in the European Union and the Council of Europe. While often seen as an elusive objective, territorial cooperation is emerging as a key driver for sustainable development and cohesion, especially in border regions. Through a focus on legal instruments such as Interreg and the European groupings of territorial cooperation (EGTC), the paper traces both institutional advances and enduring obstacles – especially in the context of recent global crises and energy transition. Particular attention is given to the Italy-Slovenia cross-border cooperation framework and to the strategic role of Friuli Venezia Giulia, both as a border region and as a laboratory of innovative governance. The article concludes that, while territorial cooperation never seems to work – until it does – it remains essential for addressing transboundary challenges in an era of overlapping crises.

L'articolo analizza l'evoluzione e l'attuale configurazione della cooperazione territoriale in Europa, con particolare attenzione al suo ancoraggio giuridico tanto nell'ordinamento dell'Unione Europea quanto in quello del Consiglio d'Europa. La cooperazione territoriale è presentata come uno strumento imprescindibile per lo sviluppo sostenibile e per la coesione, in particolare nelle regioni di confine. L'articolo approfondisce i meccanismi normativi (come Interreg e i GECT), il loro impatto e le criticità ricorrenti, specialmente nel contesto di crisi globali e della transizione energetica. Un focus specifico è dedicato alla cooperazione transfrontaliera tra Italia e Slovenia, con uno sguardo al ruolo strategico del Friuli Venezia Giulia. In conclusione, si afferma che, sebbene la cooperazione territoriale sembri spesso inefficace, resta in realtà una risorsa fondamentale per affrontare le sfide comuni in un mondo complesso e interdependente.

Keywords

Territorial cooperation, Cross-border governance, European Union, EGTC, Interreg, Energy transition, Friuli Venezia Giulia, Multilevel governance

Cooperazione territoriale, Governance transfrontaliera, Unione Europea, GECT, Interreg, Transizione energetica, Friuli Venezia Giulia, Governance multilivello

Introduzione

Prendendo a prestito le sagaci parole che il protagonista di una nota serie televisiva riferiva alla diplomazia, anche in relazione alla Cooperazione territoriale si può affermare che essa “*never works. Until it does*” (Cahn 2023). La cooperazione territoriale non funziona mai, finché non funziona.-

Per cogliere le ragioni su cui poggia questo apparente paradosso, esigenze di chiarezza suggeriscono di dare preliminarmente conto – seppur in maniera inevitabilmente sintetica – della portata concettuale della cooperazione territoriale, quantomeno a livello europeo (nella sua duplice declinazione di Unione europea e di Consiglio d’Europa). In via di prima approssimazione, la cooperazione territoriale può essere considerata come uno ‘strumento’ frutto dell’ambizione degli stati (ma non solo) di voler “risolvere con soluzioni comuni i problemi che trascendono i confini nazionali, nonché [di] sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori” (Conferenza Stato-Città 2024). Sotto il profilo ontologico, poi, essa “rappresenta il risultato della sovrapposizione e della convergenza della normativa prodotta in molteplici ambiti giuridici (internazionale, europeo, nazionale)” (Isaza Querini 2014: 3). Già da qui si coglie come la cooperazione territoriale sia legata a doppio filo a – e in certo senso presupponga – la nozione di confine. Al proposito, non costituisce certo una novità la consapevolezza in ordine al fatto che nel continente europeo – come pressoché ovunque nel mondo – i confini nazionali si sono affermati come esito di quella che è stata efficacemente definita la complessa “interazione tra geografia, cultura, lingua, conflitti e un gran numero di processi demografici e socio-economici” (Kollamkuzhi Dharman 2021: 133). Nel contesto europeo, però, il concetto di confine – e, dunque, di frontiera – è connotato da una duplice declinazione. Alle *frontiere esterne*, ossia quelle di uno stato membro dell’area Schengen non condivise con un altro stato membro Schengen, si contrappongono infatti le *frontiere interne*, ovvero i confini comuni tra stati membri Schengen. Nello specifico, sono queste ultime ad essere “presidiate da regioni transfrontaliere” (Turrini 2022: 5). Ad imporre – anche (ma non solo) in relazione alla cooperazione territoriale – uno specifico ragionamento vi è il fatto che, nell’identità europea, quello della frontiera è “un aspetto di primaria importanza, fortemente simbolico” (Nascimbene e Di Pascale 2020: 1). A tal riguardo, è indubbio che l’abolizione dei controlli alla frontiera

* L’articolo si inserisce nel progetto di ricerca intitolato “La cooperazione territoriale in Europa: dall’analisi giuscomparata alle proposte di collaborazione tra la Regione Friuli Venezia Giulia e paesi dell’Europa centrale, orientale e balcanica”, condotto nell’ambito dell’assegno di ricerca di cui al D.R. n. 903/2023 (prot. 157644 del 09/10/2023) e finanziato dalla Regione Friuli Venezia Giulia ex L.R. 34/20151. Responsabile scientifico: prof.ssa Serena Baldin.

abbia costituito una tappa cruciale nel processo di integrazione politica, il quale – come è stato ben evidenziato – almeno dal Trattato di Maastricht è stato “accompagnato da un processo di integrazione territoriale, che ha visto nella riduzione del ruolo dei confini nazionali una componente fondamentale” (Coletti 2024: 2).

Eppure, nell’attuale epoca di “crisi permanente, o almeno, di crisi ripetute” (Auby 2021: 920) sono stati molti gli eventi che hanno avuto un “impatto significativo” (*ibidem*) sul nostro modo di considerare i confini e di guardare (o non guardare) alla cooperazione territoriale. Da un lato, alcune tipologie di crisi hanno, di fatto, stimolato “una maggiore cooperazione transfrontaliera (si pensi alla crisi economica, che può favorire ad esempio la messa in comune di servizi, o alla crisi ambientale, che per sua natura non riconosce i confini nazionali)” (*ibidem*), altre al contrario hanno condotto ad una minore permeabilità o, fianco, al desiderio di chiusura dei confini (si pensi alla migrazione irregolare o, emblematico, al Covid-19). Nello scenario globale, poi, con la recente riaccensione della “tentazione del protezionismo, è la logica stessa della cooperazione internazionale a essere rimessa in discussione” (De Tommasi 2025). A tal riguardo, è innegabile il pericolo che gli ostacoli alle catene di fornitura globali si tramutino in un “freno strutturale” (*ibidem*) alla transizione energetica, finendo così per rallentare anche la lotta contro la crisi climatico-ecologica, la quale imporrebbe di rafforzare (e non certo di indebolire) la cooperazione territoriale, se non altro perché è i suoi effetti sono insensibili ai confini geografici (oltre che ai muri commerciali).

La dimensione euro-unitaria (tra CTE e GECT)

Con specifico riferimento all’Unione europea, si rammenta che essa conta 40 regioni frontaliere interne terrestri, che rappresentano il 40% del suo territorio, ospitano circa il 30% della popolazione e contribuiscono per una quota analoga al Pil complessivo (Commissione europea: 2017). Si noti, inoltre, che storicamente le regioni transfrontaliere hanno dovuto (e spesso ancora devono) confrontarsi con “obiettive e preesistenti difficoltà collegate alla condizione periferica dei territori posti a ridosso dei confini rispetto a quelli più prossimi alla capitale o, comunque, alle grandi città dove hanno sede gli organismi decisionali pubblici e privati” (Vellano 2014: 1).

In ragione di ciò, non sorprende che uno dei principali obiettivi che, sin dalle sue origini, ha animato il sogno euro-unitario sia stato quello della promozione di uno “sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione” (art. 174, § 1, Tfeue); né stupisce che al raggiungimento di un siffatto obiettivo l’Unione continui ad essere costantemente chiamata per mezzo della “propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della [...] coesione economica, sociale e territoriale” (art. 174, § 1, Tfeue). A tal proposito, l’art.

174 T_{fue} impegna l'Unione a "mira[re] a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite" (art. 174, § 2, T_{fue}), con la precisazione che tra le aree cui rivolgere una "attenzione particolare" (art. 174, § 3, T_{fue}) debbono annoverarsi – *inter alia* – anche le regioni transfrontaliere.

Ciò chiarito, con specifico riferimento alla politica di coesione, si rammenta che oggi essa rappresenta la "principale politica di investimento dell'Unione" (Parlamento europeo 2023: 1). Di tale politica, la Cooperazione territoriale europea (CTE) costituisce dal 1990 parte integrante e, dal 2007, uno degli obiettivi strategici (e precisamente quello che ambisce a "risolvere i problemi al di là del contesto nazionale e a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori" (Parlamento europeo 2024a: 1) mediante l'implementazione di "azioni congiunte, scambi di esperienze e costruzione di reti tra attori nazionali, regionali e locali, al fine di promuovere uno sviluppo economico, sociale e territoriale armonioso dell'Unione Europea nel suo insieme" (Agenzia per la coesione territoriale 2023¹). Al proposito, si rammenta che l'attuale Cooperazione territoriale europea "trae spunto dall'esperienza dell'iniziativa comunitaria Interreg" (Ragioneria generale dello stato 2011: 2), dalla quale ha mutuato il nome con la quale sovente viene ancora indicata. Varata nel 1990 per "aiutare le zone di confine della Comunità a prepararsi al mercato unico nel 1992" (Kollamkuzhi Dharman 2021: 135) e, più in generale, per "favorire uno sviluppo equilibrato, armonico e sostenibile del territorio europeo" (Ragioneria generale dello stato 2011: 2), l'Interreg costituiva in principio una "iniziativa a gestione diretta della Commissione europea" (Agenzia per la coesione territoriale 2023: 1), iniziativa che a propria volta faceva seguito ad alcune singole azioni pilota avviate già nel 1988 (Barbaro s.d.: 3).

In tale contesto, uno degli strumenti cardine per il raggiungimento degli obiettivi citati si rinveniva appunto nella "promozione di una più stretta cooperazione tra le regioni sui diversi lati dei confini nazionali" (Kollamkuzhi Dharman 2021: 135). Nello specifico, con l'Interreg si intendeva rafforzare la cooperazione su tre piani, rappresentati da: "cooperazione transfrontaliera mediante programmi congiunti; cooperazione a livello delle zone transnazionali; reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione" (Ragioneria generale dello stato 2011: 2). Al proposito è stato ben evidenziato come la "cifra identificativa [dell'Interreg], che lo distingue nettamente da tutte le altre Iniziative, è proprio la sua capacità di instaurare reti di cooperazione non solo tra attori della stessa nazionalità ma, soprattutto, tra stakeholders europei, in aree geografiche attraversate da frontiere interne, dando vita a partenariati incrociati e trasversali" (Turrini 2022: 14). In breve tempo, l'Inter-

¹ Al proposito, si ricorda che l'altro macro-obiettivo che, assieme alla CTE, dà oggi corpo alla politica di coesione è costituito dagli investimenti a sostegno della crescita e dell'occupazione.

reg è riuscito a “raccolgere le istanze già presentate nei decenni precedenti da forme spontanee di cooperazione (più o meno istituzionalizzate) tra attori locali transfrontalieri, riconducendole nel contesto comunitario e offrendo loro [...] le risorse provenienti dai Fondi Strutturali, per non disperderne il capitale territoriale, ma anche per promuoverne la diffusione in tutto lo spazio UE” (ivi: 12). Seppur nato come iniziativa ‘sperimentale’ rivolta alle aree regionali in ritardo di sviluppo, l’Interreg ha goduto di un “progressivo potenziamento delle proprie funzioni e della propria portata” (ivi: 14) sino ad essere poi allargato alla totalità delle aree frontaliere interne all’Unione e, talvolta, anche a quelle ad essa esterne.

Nel susseguirsi dei vari periodi di programmazione si è assistito a quella che è stata efficacemente descritta come la “promozione da ‘Iniziativa comunitaria’ ad ‘Asse di sviluppo strategico’ della politica di coesione” (ivi: 1), la quale è poi culminata con la trasformazione, avvenuta nel periodo di programmazione 2007-2013, ad autonomo obiettivo di politica di coesione, denominato appunto “Obiettivo Cooperazione territoriale europea Interreg” (Conferenza Stato-Città 2024). Difatti, è solo con l’avvio di tale quinquennio di programmazione che la CTE è divenuta – assieme all’obiettivo oggi denominato “Investimenti per la crescita e l’occupazione” – uno dei due macro Obiettivi della politica di coesione euro-unitaria (Coesione Italia, s.d.), di cui rappresenta ancora “un’iniziativa emblematica” (Commissione europea 2020).

Quanto alla base normativa della CTE, essa si rinviene nel Titolo XVIII del Tfe, relativo alla coesione economica, sociale e territoriale, e precisamente nell’art. 178 Tfe (ex art. 162 del Tce). Quest’ultimo sancisce che i “regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Per quanto riguarda il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione ‘orientamento’, ed il Fondo sociale europeo restano applicabili rispettivamente gli articoli 43 e 164”.

A livello di diritto derivato, a venire in rilievo è, innanzitutto, il Regolamento (Ue) n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013. Pregio di tale normativa – relativa al ciclo 2014-2020 – è di rappresentare il primo regolamento nella storia della politica di coesione europea volto a disciplinare in modo specifico le azioni di cooperazione territoriale sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), stabilendone gli obiettivi, i criteri e i finanziamenti disponibili. L’adozione di un regolamento volto specificamente a normare le azioni di CTE finanziate con fondi Fesr si è poi ripetuta anche nel periodo di programmazione pluriennale 2021-2027 (Parlamento europeo 2024a: 1), per il quale il Regolamento (Ue) 1059/2021 del 24 giugno 2021 ha recato “disposizioni specifiche per l’obiettivo ‘Cooperazione territoriale europea’ (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno”. Tale Regolamento

muove dalla consapevolezza che la promozione della CTE è “una priorità importante” (Considerando 3) della politica di coesione dell’Unione Europea, motivo per il quale “il Fesr dovrebbe fornire [ad essa] sostegno” (Considerando 4) necessario. E, in quest’ottica, la CTE diviene lo “strumento principale” da promuovere “attraverso programmi, progetti e reti comuni tra attori nazionali, regionali e locali provenienti da diversi stati membri dell’Unione Europea, nonché tra questi e paesi terzi limitrofi, paesi partner e territori d’oltremare” (Consedin s.d.). Con particolare riferimento al periodo di programmazione pluriennale attualmente in corso, si è messo in luce come esso risulti connotato dall’“ulteriore sviluppo della cooperazione interregionale” (Parlamento europeo 2024a: 1), tra i cui obiettivi primari sono annoverati “il rafforzamento della *governance* collaborativa e la garanzia della sicurezza dell’Europa” ivi: 1). Sono, questi, obiettivi che – da sempre ritenuti importanti – la “urgenza feroce del presente” (King 1963)² ha reso di rilevanza strategica per la stessa sopravvivenza del progetto europeo.

Quanto alla ‘struttura’, si evidenzia che per il periodo 2021-2027 l’Obiettivo CTE si compone di quattro sezioni (o componenti), ad ognuna delle quali corrisponde una diversa copertura geografica. Il riferimento è alla cooperazione transfrontaliera, alla cooperazione transnazionale, alla cooperazione interregionale e alla cooperazione delle regioni ultraperiferiche nell’ambito dell’obiettivo Interreg. Alle prime tre sezioni, già presenti anche nel precedente periodo di programmazione 2014-2020, con il ciclo avviato nel 2021 si è dunque aggiunta la nuova componente dedicata alla cooperazione con le regioni ultraperiferiche. Al proposito, vale la pena di ricordare – seppur in estrema sintesi – che la cooperazione transfrontaliera o sezione Interreg A è rivolta alle c.d. aree Nuts III³ e mira a promuovere lo sviluppo regionale integrato e armonioso tra regioni frontaliere limitrofe⁴ “per rispondere alle sfide comuni individuate congiuntamente nelle regioni transfrontaliere e per sfruttare il potenziale di crescita ancora poco utilizzato in tali aree” (Unione europea 2022). *La cooperazione transnazionale o*

² Il riferimento è al celebre discorso proferito nel 1963 da Martin Luther King Jr. al Lincoln Memorial di Washington, D.C., ove evidenziava che “*We are now faced with the fact that tomorrow is today. We are confronted with the fierce urgency of now*”.

³ Acronimo di *Nomenclature d’unités territoriales statistiques*, esso rappresenta il sistema di classificazione territoriale standardizzato a livello europeo. Nel caso dell’Italia le aree Nuts III corrispondono alle province, quelle Nuts II alle regioni e quelle Nuts I sono le macroaree nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole.

⁴ Nello specifico, l’art. 3, n. 1 del Regolamento (Ue) n. 1059/2021 distingue tra “cooperazione transfrontaliera interna tra regioni frontaliere limitrofe di due o più stati membri o tra regioni frontaliere limitrofe di almeno uno stato membro e uno o più paesi terzi tra quelli di cui all’articolo 4, paragrafo 2” di cui alla lettera a) del n. 1 dell’art. 3 e “cooperazione transfrontaliera esterna tra regioni frontaliere limitrofe di almeno uno stato membro e di uno o più dei seguenti: / i) beneficiari dell’IPA III; / ii) paesi partner sostenuti dall’Ndcici; o / iii) la Federazione russa, al fine di consentirne la partecipazione alla cooperazione transfrontaliera sostenuta anche dall’Ndcici” di cui alla successiva lettera b).

sezione *Interreg B* è rivolta alle c.d. aree ‘Nuts II’ e ambisce a “rafforzare la cooperazione tramite azioni che producano uno sviluppo territoriale integrato su territori e bacini marittimi transnazionali più estesi, promuovendo approcci condivisi su problematiche comuni” (Regione A. Friuli Venezia Giulia 2024). La *cooperazione interregionale* o sezione *Interreg C* coinvolge invece tutti gli stati dell’Unione e i paesi partner e si connota per l’ambizione di “rafforzare l’efficacia della politica di coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l’individuazione e la diffusione di buone prassi” (Agenzia per la coesione territoriale, 2023: 1; per i quattro programmi specifici nei quali l’*Interreg C* si dipana, cfr. Unione europea 2022). Infine, obiettivo della cooperazione nelle regioni ultraperiferiche o sezione *Interreg D* – che, però, non riguarda l’Italia (Regione A. Friuli Venezia Giulia 2024: 1) – è invece di permettere alle nove “regioni più remote dell’Unione europea” (Parlamento europeo 2017)⁵ e ai c.d. paesi e territori d’oltremare (ad es. le regioni caraibiche) di “cooperare con i paesi e i territori vicini nel modo più efficiente e semplice possibile” (Parlamento europeo 2024a: 1; Commissione europea s.d.).

Per quanto concerne i profili economico-finanziari, si rammenta che la CTE è cofinanziata dalla Ue tramite il Fesr, dai contributi nazionali corrisposti dagli stati aderenti ai singoli programmi e, ove applicabile, da strumenti di finanziamento extra-UE (Consedin, s.d.)⁶. In generale, essa ha da sempre goduto di una quota di gran lunga più elevata di finanziamenti rispetto a ogni altro programma di iniziativa comunitaria: a fronte di ciò non sorprende che l’*Interreg* sia oggi “eleva[to] a strumento principale dei Fondi strutturali” (Turrini 2022: 18). Quanto al *budget* per il ciclo di programmazione 2021-2027, il Fesr ha destinato alla Cooperazione territoriale europea risorse per un totale di circa 8 miliardi di euro (Conferenza Stato-Città 2024), di cui il 72,2% da destinare alla cooperazione transfrontaliera terrestre e marittima; il 18,2% da destinare alla cooperazione transnazionale, il 6,1% da destinare alla cooperazione interregionale e, infine, il 3,5% da destinare alla cooperazione delle regioni ultraperiferiche (Parlamento europeo 2024a: 1; Consedin s.d.)⁷.

Con riferimento all’*Interreg*, è stato osservato che se in principio esso appariva limitato al (mero) sostegno economico ai progetti (più o meno strutturati) di cooperazione

⁵ Le nove regioni ultraperiferiche sono: Guadalupa, Guyana Francese, Martinica, Mayotte, Riunione e Saint Martin (Francia), le Canarie (Spagna), le Azzorre e Madeira (Portogallo).

⁶ Ad esempio, nei casi in cui uno o più stati membri e le loro regioni, e uno o più stati membri e paesi terzi e le loro regioni, cooperano a livello transfrontaliero concorrono anche gli strumenti di finanziamento esterni dell’Unione (ad esempio Ipa III e Ndici).

⁷ Al riguardo si rammenta che – oltre a quelli messi a disposizione dal Fesr – tra gli stanziamenti europei alla CTE vanno annoverati anche 4 miliardi stanziati dallo strumento per i paesi in pre-adesione (Ipa III) e 611 milioni stanziati dallo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Ndici). In questo modo, il budget totale della CTE per il periodo 2021-2027 sfiora i 14 miliardi di euro, di cui più di 10 derivanti dal bilancio dell’Unione europea e poco più di 3 derivanti dal cofinanziamento nazionale.

fra attori di confine, “dagli anni 2000 la prospettiva si è evoluta con il GECT” (Turrini 2022: 18), acronimo per “Gruppo europeo di cooperazione territoriale”. Istituiti dal Regolamento (Ce) n. 1082/2006 (poi modificato dal Regolamento (Ue) n. 1302/2013), i GECT possono essere in via di prima approssimazione definiti quale lo strumento legale facoltativo per agevolare e promuovere la cooperazione territoriale europea – “comprese una o più linee di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e inter-regionale” (Parlamento europeo 2025: 1) al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione europea. Non sorprende, dunque, che tra “i loro compiti figur[i]no l’attuazione dei programmi co-finanziati dall’Unione e da qualsiasi altro progetto di cooperazione transfrontaliera europea” (Unione europea 2022). Al proposito, si rammenta che i GECT possono essere composti da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri o di uno stato membro e di un paese terzo, fermo restando che i partner debbono appartenere ad una o più tra le categorie di cui all’art. 3 del Regolamento (Ce) n. 1082/2006, come modificato dal Regolamento (Ue) n. 1302/2013⁸. Si evidenzia inoltre che i GECT hanno personalità giuridica, con la precisazione che ognuno di essi “gode in ciascuno stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto stato membro” (Regolamento 1082/2006, art. 1, § 4). Essi, dunque, possono non solo compiere atti giuridici e stare in giudizio, ma anche (e soprattutto) gestire ed attuare interi programmi o singoli progetti di cooperazione.

Quanto ai profili più operativi, si noti che i GECT agiscono per conto dei membri che li compongono e che loro organi necessari sono l’assemblea, la quale riunisce i rappresentanti dei suoi membri, e il direttore, dotato di rappresentanza legale del Gruppo. Ogni GECT è inoltre oggetto di una convenzione conclusa all’unanimità dai suoi membri (Regolamento 1082/2006, art. 8), i quali sono chiamati ad individuarne lo statuto, ove sono sanciti – *inter alia* – obiettivi, compiti specifici, durata, organi e disciplina di riferimento (Regolamento 1082/2006, art. 9). Al proposito, il Regolamento è chiaro nel sancire che la “decisione di istituire un GECT è adottata su iniziativa dei membri potenziali” (Regolamento 1082/2006, art. 4, § 1), senza che sia necessario l’intervento dello Stato membro di appartenenza, al quale, comunque, l’intenzione di partecipare ad un GECT va comunque notificata.

La circostanza che gli enti territoriali possano dare vita ad un GECT quale ente in certa misura autonomo e separato dagli stati di appartenenza è segno tangibile della

⁸ Il riferimento è alle seguenti categorie: a) Stati membri o autorità a livello nazionale; b) autorità regionali; c) autorità locali; d) imprese pubbliche o organismi di diritto pubblico; e) imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (Sieg) conformemente al diritto nazionale e dell’Unione applicabile, f) organismi o autorità nazionali, regionali o locali o imprese pubbliche equivalenti a quelle di cui alla lettera d) di paesi terzi, alle specifiche condizioni di cui all’articolo 3 bis.

“attribuzione di facoltà decisionale ai livelli substatali (regionali e locali) indipendentemente dal grado autonomia riconosciuto dai propri Stati di appartenenza” (Turrini 2022: 35). È, questo, un “tratto dirompente che è tuttavia espressione della continuità di una linea politica europea volta a consolidare i fondamenti di *multilevel governance* attraverso un processo di regionalizzazione indotto sia con strumenti di *soft* che di *hard law*” (*ibidem*). Al riguardo, si comprende perché la creazione dei GECT sia stata salutata come un passo verso il “parziale compimento [di] un percorso di riconoscimento e valorizzazione delle realtà euroregionali intrapreso dalla Ue nei primi anni Novanta attraverso l’iniziativa Interreg” (ivi: 34). Nello specifico, i GECT sono stati considerati quali un “ulteriore strumento a servizio del processo di depotenziamento delle prerogative statali e a favore della pluralità e trasversalità dei centri di rappresentanza dell’identità europea” (ivi: 7). In questa prospettiva, la loro creazione è stata considerata come la risposta “ad una precisa esigenza giuridica di formalizzazione della materia euroregionale, in un contesto di legislazioni e procedure nazionali varie e non armonizzate” (ivi: 35).

La dimensione del Consiglio d’Europa e, in particolare, i Gec

Nel ragionare di cooperazione territoriale in Europa si è, sinora, fatto riferimento alla sola dimensione euro-unitaria. Eppure, non si può non evidenziare come, in verità, il Consiglio d’Europa si fosse mosso con netto anticipo sull’allora Comunità europea, come palesato dal fatto che già a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta nei palazzi di Strasburgo fossero frequenti le “discussioni politiche in materia euroregionale” (Turrini 2022: 35). D’altronde, il Consiglio d’Europa è stata “la prima organizzazione internazionale europea del dopoguerra, fondata con il medesimo scopo di realizzare una più stretta unione tra i popoli d’Europa, favorendo la conclusione di accordi multilaterali e la condivisione di valori comuni” (Aglionchi 2015: 69). Un ulteriore passo avanti si ebbe con la “Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali” (c.d. Convenzione di Madrid), adottata in seno al Consiglio d’Europa in data 21 maggio 1980. Nello specifico, ogni parte contraente si è impegnata ad “agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre parti contraenti” (Convenzione di Madrid, art. 1) al fine di raggiungere una più stretta unione tra i membri del Consiglio d’Europa e promuovere la cooperazione tra gli stessi.

Pregio di tale Convenzione è stato di aver “offerto un inquadramento giuridico omogeneo ad un fenomeno lasciato per molto tempo in balia di se stesso” (Turrini

2022: 32), vale a dire le “forme di collaborazione tra aree di stati confinanti, [...] la cui diffusione, in realtà, aveva preceduto sia la disciplina comunitaria che quella del Consiglio stesso” (ivi: 11)⁹. Nel tentativo di “colmare il vuoto giuridico” (Agliocchi 2015: 7), la Convenzione di Madrid ha posto le ‘fondamenta normative’ su cui erigere – nel rispetto della sovranità statale – le forme di cooperazione territoriale tra stati diversi. Al proposito non si possono tacere alcune ‘criticità’ che connotano tale Trattato, tra le quali innanzitutto la genericità della nozione di cooperazione transfrontaliera, definita nei termini di “ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine” (Convenzione di Madrid, art. 2).

Alla Convenzione hanno poi fatto seguito tre Protocolli addizionali, con i quali si è tentato di superare alcuni dei limiti (in parte fisiologici) che connotavano la Convenzione quadro del 1980. In questa sede, di particolare interesse risultano il primo (del 1998) e il terzo (del 2013). Scopo del primo Protocollo è il consolidamento delle disposizioni previste dalla Convenzione quadro attraverso il riconoscimento esplicito, a determinate condizioni, del diritto delle comunità territoriali di stipulare accordi di cooperazione transfrontaliera, nonché della validità, nell’ordinamento interno, degli atti e delle decisioni adottati nell’ambito di tali accordi, e del riconoscimento della personalità giuridica degli organismi di cooperazione istituiti in base a questi accordi. Di maggiore rilievo (almeno in questa sede) è il terzo Protocollo addizionale, siglato nel 2009 ed entrato in vigore nel 2013.

Nella consapevolezza che – seppur si fosse a più riprese tentato di promuovere la cooperazione territoriale – “il suo sostanziale valore giuridico [in seno al Consiglio d’Europa] restava ancora modesto” (Agliocchi 2015: 8), con tale Protocollo si è prevista la creazione dei “Gruppi euroregionali di cooperazione” (Gec), intesi quale rinnovato paradigma di organismo transfrontaliero puntualmente disciplinato nei suoi elementi necessari. Si tratta di un “istituto giuridico elaborato su misura per i progetti tran-

⁹ Al proposito, vale la pena di rammentare che alcuni comuni della Germania nord-occidentale e diverse province dei Paesi bassi diedero vita, nel 1958, alla prima conferenza transfrontaliera tra associazioni comunali di stati confinanti in Europa. Siffatta iniziativa rappresentò una forma iniziale di dialogo informale che in seguito venne istituzionalizzata in un ente dotato di personalità giuridica, l’Euregio Gronau. L’euroregione olandese-tedesca è considerata la prima nella storia europea, costituendo un’istituzione congiunta, originata ‘dal basso’. Questo paradigma di cooperazione si è poi diffuso progressivamente lungo i confini di altri stati del nord e del Centro Europa, specialmente in aree di confine montane. A partire dagli anni ‘70, si sono affermate anche le Comunità di Lavoro, che, pur essendo connotate da un livello di integrazione inferiore rispetto alle Euroregioni, rappresentano comunque un modello simile di cooperazione, ma su un territorio più ampio e frammentato. Questi enti, agendo in modo indipendente rispetto alle iniziative della Ue e del Consiglio d’Europa, hanno dato vita nel 1971 all’Associazione delle regioni frontaliere europee.

sfrontalieri” (*ibidem*), esplicitamente finalizzato a “promuovere, sostenere e sviluppare, a beneficio delle popolazioni, la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale tra i propri membri, nell’ambito delle loro competenze comuni e nel rispetto delle competenze definite dalla legislazione nazionale dei singoli Stati interessati” (Protocollo addizionale n. 3, art. 1, § 2). Più nel dettaglio, si è previsto che il Gec – ente autonomo obbligatoriamente dotato di personalità giuridica, sia essa di diritto pubblico o di diritto privato (Protocollo n. 3, art. 2) – possa essere composto da collettività o autorità territoriali delle parti contraenti. Al riguardo si è precisato che esso può altresì comprendere “rispettivi stati membri del Consiglio d’Europa cui appartengono le collettività o autorità territoriali che lo compongono” (Protocollo n. 3, art. 3), oltre a qualsiasi organismo dotato di personalità giuridica istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e che soddisfi i requisiti di cui all’art. 3 del Protocollo medesimo.

Al proposito si è osservato che l’intenzione perseguita mediante l’istituzione dei Gec era identificabile nel tentativo di “ridurre ad un unico schema i multiformi tipi di Euroregione sorte a cavallo dei confini europei” (Agliocchi 2015: 8). Già da qui emerge come i Gec messi a punto nell’ambito del Consiglio d’Europa si rivelino essere uno strumento per molti versi sovrapponibile, se non del tutto identico ai GECT elaborati con il Regolamento (Ce) n. 1082/2006 (Isaza Querini 2015: 18ss). È verosimilmente questa – ancor più della invero modesta adesione al terzo Protocollo¹⁰ – la ragione profonda che spiega la “scarsa diffusione” (Turrini 2022: 33) di tale modello. Si è evidenziato che, se “pur teoricamente non sovrapponibili, i due strumenti si configurano, nel concreto, come alternativi, motivo per il quale molti Paesi hanno preferito aspettare la piena implementazione dell’alternativa cronologicamente anteriore (GECT), prima di aderire a ulteriori normative internazionali” (*ibidem*).

La cooperazione territoriale nella prospettiva della Regione Friuli Venezia Giulia

Nel corso della trattazione si è cercato di mettere in luce le ragioni che fanno della cooperazione territoriale (tanto nella prospettiva dell’Unione europea, quanto in quella del Consiglio d’Europa) uno strumento fondamentale per lo sviluppo e la coesione delle regioni dei diversi stati membri, in particolar modo di quelle c.d. di confine. Tra queste vi è, evidentemente, anche la Regione Friuli Venezia Giulia, con riferimento alla quale appare superfluo rammentare come sia la stessa collocazione geografica a

¹⁰ Si noti che sono solo 13 gli Stati che hanno ratificato il terzo Protocollo.

farne una potenziale protagonista naturale della cooperazione territoriale. A ciò si aggiunge, poi, il fatto di essere una ragione a statuto speciale, elemento che consente al Friuli Venezia Giulia di sfruttare al meglio le opportunità in materia di cooperazione territoriale (per alcune risalenti, ma ancora interessanti, riflessioni tra autonomia e collaborazione transfrontaliera, cfr. Bartole 2005: 1052ss).

Al proposito – seppur tale Regione venga oggi considerata un caso emblematico dei vantaggi che la cooperazione territoriale può portare in termini economici, sociali ed ambientali – preme dare conto di alcune delle criticità che in Friuli Venezia Giulia minacciano di rendere (ancora) più difficile l’implementazione dei programmi di cooperazione territoriale. A venire in rilievo, in primo luogo, è la disomogeneità territoriale che connota la regione. Difatti, se, da un lato, è indubbio che la compresenza di aree montane, pianeggianti e costiere, ognuna con caratteristiche e necessità specifiche, rappresenti un enorme potenziale per la regione (e per il suo turismo), è, d’altro canto, innegabile che la notevole eterogeneità che connota il Friuli Venezia Giulia renda, in concreto, ancor più difficoltosa l’implementazione di strategie di cooperazione territoriale. Quest’ultime, infatti, debbono confrontarsi non solo con le fisiologiche differenze che contraddistinguono i due (o più) stati coinvolti da un programma di cooperazione, ma – ancor prima – con le differenze interne alla regione. Ma, oltre che nella morfologia, il Friuli Venezia Giulia è un “territorio differenziato [...] anche per quanto riguarda gli aspetti storici ed economici” (Zilli 2019: 161), basti pensare, ad esempio, alla profonda differenza nei livelli di sviluppo economico che intercorre tra le aree urbane, come Trieste, e quelle rurali o montane, come le zone delle Alpi Giulie. Ulteriore profilo di criticità si rinviene nelle significative fragilità ambientali che contraddistinguono la regione (Autorità ambientale del Friuli Venezia Giulia 2013: 3ss) e che minacciano peraltro di essere esacerbate dalla crisi climatico-ecologica in atto. Al proposito, è evidente che la gestione delle risorse naturali (specie se fragili) impone un approccio sostenibile che – se non rettammente amministrato – potrebbe finire per rallentare alcuni aspetti dello sviluppo, con conseguenti impatti anche sui programmi di cooperazione territoriale.

Ciò premesso, per quanto concerne invece gli strumenti normativi, vale la pena di rammentare che con Legge regionale 30 ottobre 2000, n. 19 la Regione Friuli Venezia Giulia si è dotata di una normativa volta a disciplinare gli “Interventi per la promozione, a livello regionale e locale, delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale” (L.R. 19/2000, *Rubrica legis*). Tale Legge regionale è stata poi innovata con l’approvazione della L.R. 7 novembre 2019, n. 18, la quale ha inteso fornire alle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia “un quadro coerente con le priorità stabilite a livello internazionale dalle Nazioni Unite e dall’Unione europea oltre che di una mag-

giore sinergia tra le linee di indirizzo del Ministero agli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale e i principi di *policy* regionali” (Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia 2019: 161). Nello specifico, in apertura della L.R. 30 ottobre 2000, n. 19, nella versione attualmente vigente, si sancisce che la “Regione, al fine di contribuire alla realizzazione di uno sviluppo equo e sostenibile, alla lotta contro la povertà, alla solidarietà tra i popoli e alla democratizzazione dei rapporti internazionali, promuove e sostiene l’attività di cooperazione allo sviluppo e l’attività di partenariato internazionale” (L.R. 19/2000, art. 1, co. 1), con la precisazione che i relativi “interventi sono indirizzati a favorire lo sviluppo sostenibile delle comunità interessate alla cooperazione internazionale, nello spirito del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti da organismi nazionali o internazionali” (L.R. 19/2000, art. 1, co. 2), promuovendo le finalità legislativamente previste (L.R. 19/2000, art. 1, co. 2 lett. A – l). Al successivo co. 6, lett. a), si prevede la promozione delle “iniziative a regia regionale sulla base degli obiettivi strategici regionali per la realizzazione del Programma regionale della cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale di cui all’art. 4”. In ottemperanza all’art. 1, co. 6, da ultimo citato, con la deliberazione della Giunta regionale n. 1808 del 25 ottobre 2019 è stato approvato il Programma regionale della cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale per il periodo 2019-2023, volto a disciplinare il complesso delle attività di cooperazione di cui alla L.R. 19/2000.

Al proposito, seppur in estrema sintesi, vale la pena di evidenziare come quello 2019-2023 sia stato un quinquennio che – “a causa dei numerosi *shock* intervenuti – dalla pandemia mondiale all’invasione dell’Ucraina, fino al recentissimo nuovo conflitto in Medio oriente, ha visto un tale sovvertimento delle coordinate di contesto da rendere estremamente sfidante la stesura del nuovo strumento regionale di programmazione delle strategie di cooperazione allo sviluppo e di partenariato internazionale” (Giunta regionale Friuli Venezia Giulia 2024: 5). A queste oggettive difficoltà si è cercato di rispondere con il “Programma di legislatura 2024-2028”, al quale si riconosce il merito di aver predisposto “un *set* di azioni migliorative, che renderanno maggiormente efficace l’azione regionale in materia” (ivi: 9). In un siffatto contesto, in modo particolarmente positivo deve essere letta l’intuizione di istituire una Comunità di Pratiche degli attori regionali (Informest 2024), pensata quale una ‘palestra’ per imparare sempre più a “condividere competenze e conoscenze per permettere di migliorare le capacità progettuali e interagire in modo regolare nel tempo” (Regione Friuli Venezia Giulia 2024: 2). Si noti inoltre che con Deliberazione 22 marzo 2024, n. 417 la Giunta regionale ha approvato in via definitiva il “Programma regionale della cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale 2024-2028”, dotando così la Regione dello “strumento di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo e

partenariato internazionale [...] e che permette di rendere attuale il quadro normativo al contesto internazionale, definendo gli obiettivi e le priorità da perseguire nell'arco temporale della programmazione" (Giunta regionale Friuli Venezia Giulia 2024: 11).

Un approfondimento sul programma Interreg Italia-Slovenia

Così ricostruito in generale il 'panorama di riferimento' nel quale la cooperazione territoriale si colloca, può risultare utile addentrarsi in una sua declinazione specifica, così da poterne cogliere alcuni profili puntuali. Di particolare interesse in questa sede è l'Interreg VI-A Italia-Slovenia 2021-2027, uno dei tre programmi di cooperazione transfrontaliera (o Interreg A) nei quali la Regione Friuli Venezia Giulia è al momento coinvolta¹¹. Tale programma – che affonda le "sue radici nelle prime iniziative di cooperazione transfrontaliera dell'Unione europea" (Euroservis s.d.) – poggia sulla "necessità di abbattere le barriere tra Italia e Slovenia, promuovendo uno sviluppo economico, sociale e culturale integrato nell'area transfrontaliera" (*ibidem*). Nello specifico, esso è dichiaratamente volto a realizzare una "migliore cooperazione transfrontaliera per migliorare la qualità della vita della popolazione, tutelando e promuovendo il patrimonio culturale e naturale verso la neutralità dal punto di vista climatico dell'area del Programma attraverso una crescita sostenibile, innovativa e inclusiva" (Interreg Italia-Slovenia s.d.). Dotato di un budget complessivo di 88,6 milioni di euro (di cui 70.898.662€ di dotazione dal Fesr e 17.724.667€ di co-finanziamento nazionale), tale programma interessa una area di 19.841 kmq con una popolazione complessiva pari all'incirca a 3 milioni di abitanti (Europa Fvg s.d.). Nello specifico ad essere coinvolte sono, per l'Italia, la provincia di Venezia e le ex province di Udine, Pordenone, Gorizia e Trieste e, per la Slovenia, le aree Nuts 3 di Primorsko-notranjska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Obalno-kraška e Goriška. Si tratta di un'area "altamente eterogenea in termini geografici" (*ibidem*), la quale include catene montuose, aree rurali e urbane, zone costiere e lagunari.

Vale inoltre la pena di rammentare che tale Programma si dipana lungo quattro assi principali: tre Obiettivi Strategici (spesso anche PO quale acronimo dell'inglese *Policy objectives*) e un Obiettivo Specifico Interreg (spesso anche ISO, *Interreg specific objective*). Il riferimento è alle seguenti ambizioni: a) un'Europa più competitiva, innovativa e intelligente (PO1), b) un'Europa più verde verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio (PO2), c) un'Europa più sociale e inclusiva (PO4) e d) una migliore governance della cooperazione (ISO1). Tali quattro macro-ambizioni si sviluppano a loro

¹¹ Gli altri due sono Italia-Austria 2021-2027 e Italia-Croazia 2021-2027.

volta in 7 Obiettivi specifici (o OS) (Interreg Italia-Slovenia s.d.). Ad esempio, il PO2 si articola – al fine di promuovere una “Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile” (Interreg Italia-Slovenia s.d.; Obiettivi) – in 3 obiettivi specifici. Essi sono: SO 4 - Promuovere l’adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofi e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici; SO 6 - Promuovere la transizione verso un’economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse; SO 7 - Rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento.

Per ogni Obiettivo strategico si sono inoltre individuate le sfide da affrontare e i cambiamenti attesi. Con riferimento al PO2, ad esempio, tra le sfide più rilevanti emergono: i) i colli di bottiglia legati alla mobilità urbana, aggravati dal traffico e dalla congestione; ii) l’esigenza di affrontare in modo congiunto gli obiettivi globali dello sviluppo sostenibile; iii) gli impatti dei cambiamenti climatici; iv) la varietà di zone climatiche e paesaggi che caratterizzano l’area, richiedendo approcci diversificati e interventi su misura; v) la necessità di una maggiore collaborazione a lungo termine per mitigare i cambiamenti climatici nei settori chiave, come la gestione dell’acqua, l’uso del suolo, la gestione delle foreste e la prevenzione dei rischi naturali; vi) gli elevati consumi energetici, soprattutto nei trasporti e nell’edilizia, contribuiscono significativamente all’inquinamento atmosferico e alle emissioni di CO₂, rappresentando un ulteriore ostacolo verso una sostenibilità ambientale condivisa (Interreg Italia-Slovenia s.d.; Un’Europa).

Quanto ai principali cambiamenti che per mezzo del Programma si spera di perseguire, essi consistono: i) nella condivisione di tecnologie e soluzioni innovative per sviluppare strategie di trasporto micro-pubblico, contribuendo a migliorare la mobilità urbana e a ridurre la congestione; ii) nella riduzione, in linea con il *Green deal* europeo, delle emissioni di CO₂ attraverso una maggiore efficienza energetica e lo sviluppo di una mobilità sostenibile; iii) nella valorizzazione delle infrastrutture verdi, con il potenziamento delle reti esistenti e l’adozione di approcci condivisi per la gestione e la promozione delle aree protette; iv) nella promozione di strategie integrate per la gestione dei rifiuti e nello sviluppo di tecnologie innovative per migliorare l’efficienza delle risorse; v) nel sostegno ad azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici da adattare alle specificità territoriali; vi) nella promozione di strategie per aumentare la consapevolezza e le capacità legate all’economia circolare; vi) nello svi-

luppo di strategie di mobilità elettrica e di forme di mobilità innovative; vii) nella adozione di una diversa governance della gestione delle acque e dei rifiuti tra le due aree del confine, bilanciando alti costi infrastrutturali con soluzioni condivise ed efficaci.

La prospettiva dell'energia nei progetti di cooperazione tra Italia e Slovenia

Quello dell'energia è un tema che, anche nell'alveo della cooperazione territoriale tra Italia e Slovenia ha assunto un ruolo di prim'ordine. Al riguardo, preme infatti evidenziare che la cooperazione energetica tra questi due paesi si è affermata quale caso emblematico di integrazione transfrontaliera promossa dalle politiche dell'Unione europea, in particolare nell'ambito della transizione ecologica e della sicurezza energetica. Nello specifico, la cooperazione tra Italia e Slovenia si concretizza in iniziative bilaterali e multilaterali, molte delle quali sostenute dal Programma di Cooperazione Interreg V-A Italia-Slovenia e dalla Strategia della Ue per la Regione Adriatico-Ionica (Eusair), con un'attenzione particolare alle sinergie territoriali e allo sviluppo sostenibile (Interreg Italia-Slovenia, 2023).

I progetti energetici congiunti si dipanano principalmente lungo quattro assi strategici: l'interconnessione delle reti elettriche e del gas, la promozione delle fonti rinnovabili (solare, eolica, idroelettrica e biomasse), l'innovazione tecnologica in ambito energetico e l'efficienza energetica a livello urbano e rurale.

Tra i progetti strategici, in questa sede preme rammentare **CO ADRIA**, in virtù del quale si ambisce ad inverare il "GECT del Nord Adriatico per promuovere la neutralità climatica entro il 2050" (Interreg Italia-Slovenia 2024). Avviato nell'aprile 2024 sotto il coordinamento dell'Università Ca' Foscari di Venezia, tale progetto coinvolge i comuni di Udine, Monfalcone, Koper (Capodistria), Ajdovščina e l'Agenzia energetica di Nova Gorica. La realizzazione del GECT è considerata quale obiettivo per mettere a punto le "iniziative strategiche per l'efficienza energetica nella regione" (*ibidem*) che garantiscano di raggiungere la neutralità climatica netta entro il 2050. Nello specifico, le attività prevedono la redazione di piani d'azione congiunti in materia di efficienza energetica, lo sviluppo di comunità energetiche transfrontaliere e la sperimentazione di tecnologie innovative basate sull'idrogeno verde. La rilevanza del progetto è dimostrata anche dalla dotazione finanziaria: un *budget* complessivo di 874.866,20€, con un cofinanziamento di oltre 700.000€ a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (Interreg Italia-Slovenia 2024). A dover essere menzionato è, poi, anche l'Asse prioritario 2 del Programma Interreg V-A Italia-Slovenia 2014-2020, il quale ha destinato circa 11,7 milioni di euro a interventi orientati alla riduzione delle emissioni di carbo-

nio. Le azioni finanziate hanno incentivato l'adozione di strategie a basse emissioni, il risparmio energetico, la valorizzazione delle fonti rinnovabili e la diffusione di sistemi di mobilità sostenibile.

Nel complesso, il Programma ha sostenuto 46 progetti standard, 10 progetti strategici e 2 progetti di investimenti territoriali integrati, coinvolgendo oltre 350 partner istituzionali e privati tra Italia e Slovenia, con un contributo complessivo del Fesr pari a oltre 70 milioni di euro (Interreg Italia-Slovenia 2023: 7). Quel che è indubbio è che – nonostante persistano alcune criticità legate alla differenza dei quadri normativi e agli impatti ambientali transfrontalieri – la cooperazione energetica tra Italia e Slovenia rappresenta un modello virtuoso di *governance* multilivello, capace di coniugare sviluppo economico, coesione territoriale e transizione ecologica e di coinvolgere enti locali, imprese, università e cittadini nella definizione e nell'attuazione di strategie energetiche territoriali.

Conclusioni

Nel corso della trattazione si è evidenziato come – in quasi settant'anni di progetto europeo – il processo di integrazione abbia modificato il ruolo e il significato delle frontiere, favorendo l'emergere di forme di collaborazione al di là dei confini statali (Isaza Querini 2015: 17). Si è dato conseguentemente conto di come il concetto di integrazione sia mutato, da una parte informandosi a “obiettivi che si sono progressivamente orientati verso la dimensione sociale e territoriale della cooperazione” (Turrini 2022: 1) e, dall'altra, dovendosi confrontare con le ‘nuove problematiche’. Tra queste, a venire in rilievo è senza dubbio (anche) la questione energia, la quale non solo costituisce “uno dei settori in cui l'opinione pubblica sembra scoprire di colpo un'emergenza” (Rampini 2022: 7) seppur sia, in verità, un tema antico, ma è altresì densa di implicazioni sociali (basti pensare, ad esempio, ai concetti di povertà energetica e di *Energy Justice*) e territoriali (si rammenti che da sempre la disponibilità di energia impatta sullo sviluppo e il benessere degli esseri umani (Favaro 2020: 2) e sulla conformazione delle aree che essi abitano). Già da qui è possibile scorgere la centralità che – sempre più – acquisirà l'energia anche in relazione alla cooperazione territoriale, i cui modelli hanno già riscosso un grande interesse in quanto consentono di affrontare questioni transfrontaliere secondo un approccio di *governance* multilivello (Isaza Querini 2015: 131).

Si rammenti, poi, che la rilevanza del macro-cosmo energia non si esaurisce negli obiettivi c.d. marcatamente energetici, ma si estende ad una pluralità di altre e diverse ambizioni, se non altro perché l'energia è assurta a “linfa dell'economia” (Sachs 2018: 81), unica vera ‘moneta universale’ (Smil 2021: 4), legata però a doppio filo alla crisi

climatica-ecologica di cui costituisce, al contempo, la principale causa (con i combustibili fossili) e parte della soluzione (con le energie rinnovabili). Limitando l'esempio solo ai già illustrati profili chiamati in rilievo dalla L.R. 19/2000 o dall'Interreg Italia-Slovenia e dai suoi obiettivi strategici, è evidente che l'energia è elemento nevralgico non solo al fine della riduzione dei consumi energetici, ma altresì per il raggiungimento degli obiettivi – *inter alia* – di sviluppo equo e sostenibile, di neutralità climatica, di decarbonizzazione dell'economia e di promozione di un nuovo paradigma di mobilità.

In relazione all'energia è stato osservato che i GECT offrono interessanti opportunità per la *governance* energetica, dal momento che consentono alle autorità territoriali e agli attori pubblici e privati, di discutere, elaborare e attuare azioni che richiedono la combinazione di interessi e ambizioni diverse (economiche, ambientali e sociali) (Isaza Querini 2015). I GECT potrebbero inoltre rappresentare uno strumento privilegiato per promuovere comunità di energetiche transfrontaliere, consentendo così di perseguire benefici ambientali, economici e sociali¹² che non si arrestino al confine nazionale (Stroink 2022)¹³.

Ciò premesso, con specifico riferimento alla cooperazione territoriale, si evidenzia che con il c.d. “Terzo pacchetto di misure per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale” (entrato in vigore nel 2009) si è prevista l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (Acer), deputata a “promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione dell'energia a livello regionale ed europeo, in particolare nelle zone transfrontaliere [...e a] monitora[re] lo sviluppo della rete e dei mercati interni dell'elettricità e del gas” (Parlamento europeo 2024b). In seguito, con il quarto pacchetto energia, meglio noto come Pacchetto Energia pulita per tutti gli europei (entrato in vigore nel 2019) si sono, tra le altre cose, aumentate le competenze di tale Agenzia per la cooperazione transfrontaliera. Al proposito, preme rammentare che l'Unione ha istituito strutture di cooperazione per le reti europee dei gestori dei sistemi di trasmissione di energia elettrica (Entso-E) e gas (Entso-G) e, più recentemente, per i gestori della rete dell'idrogeno (Ennoh). In collaborazione con l'Acer, le Entso definiscono normative dettagliate per l'accesso alla rete e codici tecnici. Inoltre, favoriscono il coordinamento della gestione delle reti attraverso lo scambio di dati operativi e l'elaborazione di *standard* e procedure comuni per la

¹² Cfr. Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. Red II), art. 2, n. 16, lett. c) ove si precisa che obiettivo principale di una Cer è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera.

¹³ Al riguardo, l'autore osserva che “Linking distribution systems across borders may also facilitate cooperation between EU MS for the energy transition on a local level, especially in border regions. Border regions are typically less developed in economic and infrastructural terms”.

sicurezza e le emergenze e redigono ogni due anni un piano decennale di investimenti nella rete, che viene poi riesaminato dall'Acer.

Con riferimento al nesso che lega cooperazione territoriale ed energia, è interessante notare che – a seguito dell'interruzione, nel febbraio 2022, delle forniture di elettricità dalla Russia all'Ucraina – in sole tre settimane si è riusciti a raggiungere un accordo che permettesse di collegare quest'ultima alla rete elettrica dell'Unione, dimostrando così che “Quando è presente una forte volontà di fornire aiuto, le soluzioni si trovano” (Commissione europea 2022). Inoltre, la consapevolezza della forte dipendenza dell'Unione dal gas russo ha finito per innescare una “più forte cooperazione all'interno della Ue su progetti relativi all'energia verde” (*ibidem*), aggiungendosi così alle istanze connesse alla transizione climatico-ecologica, la quale già di per sé è “una forza acceleratrice della cooperazione transfrontaliera” (*ibidem*). In prospettiva, si guarda con fiducia al già menzionato meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (c.d. Ecbm), in relazione al quale si è messo in luce che “potrebbe contribuire allo sviluppo di un quadro normativo transfrontaliero per la diffusione delle energie rinnovabili” (*ibidem*).

Ulteriore motivo di speranza, per quanto concerne cooperazione ed energia, giunge poi dal Progetto North Adriatic Hydrogen Valley, l'iniziativa avviata a settembre 2023 nell'ambito del programma Horizon Europe e che coinvolge più di trenta partner tra Slovenia, Croazia e Friuli Venezia Giulia nel tentativo di creare un “mercato per l'idrogeno verde e renderlo una fonte di energia competitiva per il futuro” (ResearchItaly 2024). Tale iniziativa è stata considerata come la dimostrazione del fatto che la “cooperazione europea può catalizzare l'innovazione, creare posti di lavoro e opportunità affrontando le grandi sfide energetiche dei nostri tempi” (Redazione 2023) nel tentativo di lasciare a chi verrà dopo di noi un pianeta più giusto e sostenibile.

Alla provocazione – esposta in apertura – secondo la quale la cooperazione territoriale non funziona mai, almeno fino a quando non funziona, sembra dover rispondere che, per quanto difficile e ‘faticosa’, la cooperazione (territoriale, ma non solo) sia la via maestra, se non invero la via obbligata. Difatti, in un'epoca – la nostra – di “molteplici crisi permanenti e contraddittorie” (Impagliazzo 2022), dinnanzi alla quale nessuno (né stato né individuo) è un'isola (Minesso Ferrari e Pagliari 2021), si comprende il senso profondo delle parole di Karl Jaspers, il quale acutamente osservava che solo insieme possiamo raggiungere ciò che ciascuno di noi cerca di raggiungere.

[Articolo ricevuto il 19 Aprile 2025 – accettato il 4 giugno 2025]

Bibliografia

Agenzia per la coesione territoriale

2023 *La Cooperazione Territoriale Europea*, <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/la-cooperazione-territoriale-europea>

Agliocchi, G.

2015 *Il ruolo delle euroregioni nell'Europa multilivello: l'istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera tramite gli strumenti giuridici e finanziari europei*, Master's thesis, Roma, Luiss Guido Carli, <https://tesi.luiss.it/16807/1/623532.pdf>

Auby, J.-B.

2021 'La decisione pubblica tra scienza e crisi', *Istituzioni del Federalismo*, 42(4), pp. 919-930.

Autorità ambientale del Friuli Venezia Giulia

2013 *Politica regionale di coesione 2014-2020 Principali criticità ambientali e azioni di risposta per il territorio della Regione Friuli Venezia Giulia*, http://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA209/allegati/Rapporto_criticitx_allegato_a_DGR_2405.pdf?utm_source=chatgpt.com

Barbaro, M.

s.d. *I nuovi programmi di cooperazione territoriale 2007-2013*, <https://www.isprambiente.gov.it/contentfiles/00003400/3402-c2571-m1-u1.pdf>

Bartole, S.

2005 'Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento', *Le Regioni*, 33(6), pp. 1.045-1.054.

Cahn, D. (dir.)

2023 'The James Bond clause', *The Diplomat*, season 1, episode 8, [TV series] Netflix.

Coesione Italia

s.d. *La politica di coesione*, https://opencoesione.gov.it/it/politica_coesione

Coletti, R.

2024 *Confini e integrazione transfrontaliera nell'UE in tempi di crisi*, <https://www.cespi.it/en/eventi-attualita/editoriale/confini-integrazione-transfrontaliera-nellue-tempi-di-crisi>

Commissione europea

2017 *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE* (COM(2017) 534), https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

2020 *Cooperazione transfrontaliera: compie 30 anni il programma Interreg dell'UE che ha ridotto le distanze tra i cittadini* – Dichiarazione, 17 Febbraio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_20_207

2022 *Le regioni frontaliere in veste di laboratori dell'integrazione europea*, 6 giugno, https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2022/07/07-06-2022-border-regions-as-laboratories-of-european-integration_it

s.d. *The EU and its outermost regions*, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/outermost-regions_en

Conferenza Stato-Città ed autonomie locali

2024 *Cooperazione Territoriale Europea*, <https://www.conferenzastatocitta.it/home/la-conferenza-e-leuropa/tematiche-europee-di-interesse-degli-enti-locali/cooperazione-territoriale-europea>

Consedin

s.d. *La Cooperazione Territoriale Europea: un ponte tra regioni e paesi*, <https://www.consedin.it/la-cooperazione-territoriale-europea-un-ponte-tra-regioni-e-paesi>

Consiglio d'Europa

1980 Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, Ste n. 106, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=106>

Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

2019 *Relazione della VI Commissione permanente sul disegno di legge n. 63 del 2019*, https://www.consiglio.regione.fvg.it/iterdocs/Serv-LC/ITER_LEGGI/LEGISLATURA_XII/RELAZIONI_COMMISSIONE/063_A.pdf

De Tommasi, A.

2025 'In un mondo che si richiude dobbiamo difendere la transizione ecologica', *ASviS - Editoriali*, 10 aprile, <https://asvis.it/editoriali/3257-23288/in-un-mondo-che-si-richiude-dobbiamo-difendere-la-transizione-ecologica>

Euroservis

s.d. *Storia del programma Interreg Italia-Slovenia*, <http://euroservis.eu/interreg-italia-slovenia/#:~:text=Il%20Programma%20INTERREG%20ITALIA%2DSLOVENIA,il%20turismo%20e%20la%20governance>

Europa Fvg

s.d. *ItaliaSlovenia 2021-2027*, <https://europa.regione.fvg.it/programmi-36605/cte-21-27-36663/cooperazione-transfrontaliera-interreg-a-36672/italia-slovenia-2021-2027-41255>

Favaro, T.

2020 *Regolare la "transizione energetica": Stato, mercato, innovazione*. Padova, Cedam.

Giunta regionale Friuli Venezia Giulia

2024 *Deliberazione della Giunta regionale 22 marzo 2024, n. 417*, https://www.inapp.gov.it/wp-content/uploads/Normativa-Arlex/Regionale-2024/20240322_DeliberazioneGiuntaRegionale_n.417_FVG.pdf

Impagliazzo, M.

2022 'Noi e il mondo degli 8 miliardi: i tempi stanno cambiando', *Avvenire*, 24 Novembre, p. 1.

Informest

2024 *Presentazione della comunità di pratiche del Friuli Venezia Giulia*, <https://www.informest.it/2024/12/06/presentazione-della-comunita-di-pratiche-del-friuli-venezia-giulia>

Interreg ItaliaSlovenia

s.d. *Obiettivi del Programma Interreg VIA ItaliaSlovenia*, <https://www.ita-slo.eu/it/programma/obiettivi-strategici>

2023 *Stato dell'arte dei progetti finanziati dal Programma di Cooperazione Interreg V-A Italia-Slovenia 2014-2020*, <https://2014-2020.ita-slo.eu/sites/default/files/Interreg%20ITA.pdf>

2024 *CoAdria*, <https://www.ita-slo.eu/it/co-adria>

Isaza Querini, S.P.

2014 'Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (Ue) n. 1302/2013', *Federalismi.it*, 18, pp. 2-40, <https://www.federalismi.it>

2015 'Territorial cooperation in Europe: challenges and opportunities for the EU energy governance', *Federalismi.it*, 14, pp. 2-24, <https://www.federalismi.it>

King, M.L. Jr.

1963 'I have a dream', speech delivered at Lincoln Memorial, Washington D.C., 28 agosto, <https://kinginstitute.stanford.edu>

Kollamkuzhi Dharman, A.

2021 'Panoramica sull'evoluzione del quadro normativo per la mobilità transfrontaliera in Europa', in Plevnik, A. e T. Rye (cur.) *Trasporto transfrontaliero e mobilità nell'Unione Europea: problemi e stato dell'arte*, Venezia, Ed. Ca' Foscari.

Minesso Ferrari, M. e M.S. Pagliari

2021 *No country is an island: international cooperation and climate change*, ECB Working Paper 2568, Frankfurt am Main, European Central Bank.

Nascimbene, B. e A. Di Pascale

2020 *Pubblica*, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Pubblica.-BN1.pdf>

Parlamento europeo

2017 *Leregioniultraperiferiche (RUP)*, Note tematiche sull'Unione europea, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050107/04A_FT\(2013\)050107_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050107/04A_FT(2013)050107_IT.pdf)

2023 *Coesione economica, sociale e territoriale*, Note tematiche sull'Unione europea, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.1.pdf

2024a *Cooperazione territoriale europea*, Note tematiche sull'Unione europea, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.5.pdf

2024b *Mercato interno dell'energia*. Note tematiche sull'Unione Europea, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_2.1.9.pdf

2025 *Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)*, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.9.pdf

Protocollo addizionale n. 3

2013 alla *Convenzionequadro di Madrid*, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2013/120/it>

Ragioneria generale dello stato

2011 *Monitoraggio interventi comunitari – Programmazione 2000/2006 Obiettivo 1 territoriale europea*, 1 ottobre, https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Il-monitor/Datidiattuazione/Cooperazione/Numeri-precedenti/MICOOP2007-2013-31-12-2010.pdf

Rampini, F.

2022 *Il lungo inverno*, Milano, Mondadori.

Redazione

2023 'Valle Idrogeno del NordAdriatico: al via il progetto transfrontaliero', *Regioni & Ambiente*, 4 marzo, <https://www.regionieambiente.it/valle-idrogeno-nord-adriatico>

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

2000 *Legge regionale 30 ottobre 2000, n. 19 – Disciplina degli interventi regionali in materia di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale*, Bollettino ufficiale regionale.

2024 *Cooperazione Territoriale Europea*, https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/fondi-europei-fvg-internazionale/cooperazione_territoriale_europea

ResearchItaly

2024 'North Adriatic Hydrogen Valley, the first green hydrogen market in Europe', <https://researchitaly.mur.gov.it/en/north-adriatic-hydrogen-valley-the-first-green-hydrogen-market-in-europe>

Sachs, J.D.

2018 *America 2030: sviluppo, sostenibilità e la nuova economia dopo Trump*, Roma, Luiss University Press.

Smil, V.

2021 *Energia e civiltà*, Milano, Hoepli.

Stroink, A., L. Diestelmeier, J.L. Hurink e T. Wawer

2022 'Benefits of cross-border citizen energy communities at distribution system level', *Energy Strategy Reviews*, 40, 100821, DOI: 10.1016/j.esr.2022.100821.

Turrini, A.

2022 *La cooperazione transfrontaliera come strategia di sviluppo dell'UE: l'azione di Interreg, casi studio a confronto*, Master's thesis. Università degli Studi di Padova, https://thesis.unipd.it/retrieve/4f0e3913-2581-44d6-ae53-9d5e4ab6a322/Turrini_Anna.pdf

Unione europea

2022 *Interreg – Sostegno alla cooperazione transfrontaliera (2021–2027)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4536656>

Vellano, M.

2014 *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.

Zilli, S.

2018 'Riordino territoriale e "inviluppo" locale: ritaglio amministrativo e problemi di governance nel Friuli Venezia Giulia', *Geotema*, 22(57), pp. 160–168, https://www.ageiweb.it/geotema/wp-content/uploads/2019/04/57_17_ZILLI.pdf

About the Author

Qualified to practice law from 2020, he holds a PhD in European and International legal sciences from the University of Verona, a post-graduate Master in Environmental and land law from the Ca' Foscari University of Venice and a Law degree (combined Bachelor's/Master's degree) with honors and mention of special distinction in the studies from the University of Padua. During his PhD program, he has been a Visiting researcher at the Centre of energy law and sustainability in Groningen and at the Institut des hautes études internationales in Paris; he has also worked as a trainee at the Italian Constitutional court. After finishing his PhD, he worked for one year as a research fellow at the University of Trieste. He is currently a 'Subject Expert' (i.e. *Cultore della Materia*) at the University of Padua.

PAOLO PINTO

BM&A Studio Legale Associato, Viale Monte Grappa, 45, 31100 Treviso (Italy).

e-mail: paolo.pinto@studiobma.com

The European Territorial Cooperation and Climate Neutrality: Policies and their Implementation in the North Adriatic Area

La Cooperazione territoriale europea e la neutralità climatica: policy e loro implementazione nell'area dell'Alto Adriatico

Andrej Bertok and Mara Černic

Abstract

The article traces the evolution of the concept of climate neutrality, from early scientific theories on the Anthropocene and chaos theory to the European Green Deal. It analyses how the scientific community and international agreements – from the IPCC (1988) to the Paris Agreement (2015) – have defined global targets to limit warming to 1.5-2°C above pre-industrial levels. Key climate risks identified include glacier melt, sea level rise, extreme weather events, and uneven geographic impacts. The EU's Green deal is presented as a systemic response to four interconnected environmental crises (climate change, biodiversity loss, pollution, and resource consumption), through integrated strategies, and investments. European territorial cooperation is highlighted as a key driver for local implementation of the Green deal, enabling coordination across administrative borders. The Upper Adriatic region is showcased as a flagship example, with eleven projects addressing climate neutrality supported by cross-border programs between Italy, Slovenia, and Croatia. These initiatives focus on circular economy, renewable energy, sustainable mobility, and biodiversity conservation. A qualitative study under the CO ADRIA Interreg project reveals strong knowledge of EU climate policies among stakeholders, with the industrial sector prioritizing infrastructure investments over awareness campaigns due to rising pressure to reduce carbon footprints. The article concludes by stressing that territorial cooperation will be essential for achieving climate neutrality by 2050.

L'articolo ripercorre l'evoluzione del concetto di neutralità climatica, dalle prime teorie scientifiche sull'Antropocene e la teoria del caos fino al *Green deal* europeo. Analizza come la comunità scientifica e gli accordi internazionali – dall'IPCC (1988) all'Accordo di Parigi (2015) – abbiano definito obiettivi globali per contenere il riscaldamento entro 1,5-2°C. I principali rischi climatici individuati includono scioglimento dei ghiacciai, innalzamento dei mari, eventi meteorologici estremi e impatti disomogenei. Il *Green deal* della UE rappresenta una risposta sistemica a quattro crisi ambientali interconnesse (clima, biodiversità, inquinamento, risorse), attraverso strategie integrate e investimenti. La Cooperazione territoriale europea è evidenziata come leva fondamentale per l'attuazione locale del *Green deal*, superando i

confini amministrativi. L'area dell'Alto Adriatico è presentata come caso emblematico, con undici progetti per la neutralità climatica sostenuti da programmi transfrontalieri Italia, Slovenia e Croazia, con focus su economia circolare, energie rinnovabili e biodiversità. Un'indagine qualitativa nel progetto CO ADRIA mostra una solida conoscenza normativa tra gli stakeholder e una crescente attenzione del settore industriale alla riduzione dell'impronta carbonica. L'articolo conclude sottolineando che la cooperazione territoriale sarà cruciale per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Keywords

Climate neutrality, Green deal, European territorial cooperation, North Adriatic, European projects, Survey
Neutralità climatica, Green deal, cooperazione territoriale europea, Nord Adriatico, progetti europei, Survey

La neutralità climatica

“Può il batter d'ali di una farfalla in Brasile provocare un tornado in Texas?” L'ormai famosissima domanda posta da Lorenz nel 1972 per guidare il suo ragionamento, che piccoli cambiamenti sulle condizioni iniziali creano risultati significativamente diversi, illustra la teoria del caos e, in modo semplice e diretto, enuncia l'interconnessione tra i fenomeni fisici, biologici e chimici nel pianeta. Il passo successivo l'ha teorizzato il chimico Crutzen (2003) definendo la nostra come “Era Antropocene”, l'Era dove l'agire umano ha influenza diretta e indiretta sull'ambiente e sul cambiamento climatico. In queste poche righe iniziali sono condensati studi e ricerche svolti a livello mondiale da parte della comunità scientifica a partire dagli anni Cinquanta (Oreskes 2004). Le due constatazioni sopra riportate non sono avulse da critiche e confutazioni ma, date le evidenze scientifiche, si ritiene che, effettivamente, le attività umane stiano condizionando l'evoluzione del clima e tutti i fenomeni ad esso correlati.

Poiché la materia è vasta e soprattutto complessa, ci si soffermerà su alcune tappe della storia che hanno portato le Nazioni unite e la comunità mondiale a porsi l'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica. La comunità scientifica mondiale, intendendo gli scienziati e le scienziate indipendenti che contribuiscono alla redazione degli studi dell'*Intergovernmental panel on climate change* (IPCC), sta dimostrando in maniera sistemica l'interrelazione tra comportamento umano e fenomeni naturali sin dagli anni Settanta, lavorando sullo sviluppo di modelli climatici sempre più sofisticati e attendibili. Tappa fondamentale di questa evoluzione è stato indubbiamente il tema del buco dell'ozono. Nel 1995, il chimico Crutzen ricevette il premio Nobel per i suoi studi sull'assottigliamento dello strato di ozono in atmosfera, dimostrando che questo era provocato dai clorofluorocarburi utilizzati nell'industria della refrigerazione (Giorgi 2018). Sulla scorta delle evidenze scientifiche, furono adottate da parte dei governi normative (es. il Protocollo di Montreal, 1987) che sanciscono l'impegno

all'eliminazione delle sostanze chimiche nocive per l'ozono e, conseguentemente, per la salute umana. Nel 1988, il Programma delle Nazioni unite per l'ambiente (UNEP) e l'Organizzazione meteorologica mondiale (Wmo) istituiscono l'IPCC. Il suo compito iniziale era di preparare una revisione delle conoscenze sui cambiamenti climatici, dell'impatto sociale ed economico di questi e delle potenziali strategie di risposta e di proporre elementi da includere in una futura convenzione internazionale sul clima. Nel 2007, l'IPCC riceve il Nobel per la pace insieme ad Al Gore.

Grazie agli studi e modelli climatici sempre più attendibili, oggi si può affermare con una probabilità del 95% che il riscaldamento globale è dovuto all'aumento delle concentrazioni dei gas serra nell'atmosfera terrestre, il che rende la quantità di calore solare trattenuta eccessiva e facendo salire la temperatura globale media del pianeta (IPCC 2021). I principali gas ad effetto serra sono l'anidride carbonica (CO₂) prodotta dall'uso di combustibili fossili (petrolio, carbone, gas naturale) e il metano (CH₄) prodotto da pratiche agricole intensive. Tra il 2011 e il 2020, la temperatura media della superficie terrestre è aumentata di 1,1°C rispetto a quella della fine del XIX secolo (prima della rivoluzione industriale) e risulta più calda di qualsiasi altro periodo degli ultimi 100.000 anni (*ibidem*). La comunità scientifica è unanime nell'affermare che ci si trova in una fase di riscaldamento percepibile nella vita quotidiana con conseguenti eventi meteorologici estremi e frequenti che si registrano in varie parti del pianeta: scioglimento dei ghiacciai continentali, innalzamento del livello del mare, intensificazione degli eventi meteorologici estremi, distribuzione geografica di questi disomogenea, con conseguenze sulla produzione alimentare e sugli spostamenti di popolazione.

Il 12 dicembre 2015, in occasione della Cop-21, viene adottato l'Accordo di Parigi, entrato in vigore il 4 novembre 2016, e ratificato da 195 parti, tra cui l'Italia e l'Unione europea (UE). Questo ha l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media globale entro 2°C, sostenendo ogni sforzo per contenerla entro 1,5°C, rispetto ai livelli preindustriali. Nel 2021, la Commissione europea ha presentato la Strategia di adattamento "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici - La nuova Strategia della UE di adattamento ai cambiamenti climatici" (2021). La strategia, preannunciata nel *Green deal* europeo, vuole realizzare la trasformazione dell'Europa in un'Unione resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2050 e si basa su quattro priorità: un adattamento più intelligente, più sistemico, più integrato e più rapido. A queste priorità si affianca l'imprecindibile azione diplomatica dell'Unione nei confronti di tutti gli stati membri affinché il tema sia sempre tra le priorità delle agende politiche.

Il *Green deal* europeo: la risposta alle sfide ambientali

Obiettivo del *Green deal* è trasformare l'Unione europea in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, garantendo che, nel 2050, non saranno più generate emissioni nette di gas a effetto serra, la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse e che nessuna persona e nessun luogo saranno lasciati indietro.

L'ambiente in Europa si trova ad un punto di svolta critico. Secondo Hans Bruyninckx, Direttore Esecutivo dell'Agenzia europea dell'ambiente (EEA): «Abbiamo una finestra di opportunità molto ristretta nel prossimo decennio per intensificare le misure volte a proteggere la natura, ridurre gli impatti del cambiamento climatico e ridurre drasticamente il nostro consumo di risorse naturali» (2020). Il report dell'EEA ricorda come ci si stia confrontando con quattro crisi ambientali: il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, l'inquinamento e il consumo di risorse. Il rapporto mostra chiaramente che non si è stati abbastanza efficaci. L'obiettivo per il 2050 è ancora lontano: la biodiversità è ancora sotto minaccia, l'inquinamento da azoto è elevato e sta aumentando in molti luoghi a causa della produzione agricola intensiva. L'impronta ecologica della UE e nei paesi terzi è ben oltre il limite dell'obiettivo che ci si era prefissati per rispettare/tutelare la soglia di sopportazione del pianeta. Ci si trova di fronte al paradosso che lo sviluppo economico e sociale – che ha permesso agli esseri umani di raggiungere un livello unico di benessere e qualità della vita –, sta, al contempo, causando cambiamenti ambientali senza precedenti, mettendo a serio rischio la vita e il benessere delle persone.

Il *Green deal* è stato progettato come un insieme di politiche profondamente trasformative guidate dal principio “*Do no significant harm*”. Le sue componenti principali includono: innalzare gli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050; produrre energia pulita, conveniente e sicura; mobilitare il sistema industriale per un'economia pulita e circolare; costruire e ristrutturare in modo efficiente dal punto di vista energetico e delle risorse; accelerare il passaggio a una mobilità sostenibile e intelligente; strutturare un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente; preservare e ripristinare ecosistemi e biodiversità; obiettivo zero inquinamento per un ambiente privo di sostanze tossiche. Dal suo lancio, la Commissione europea è stata estremamente attiva sul piano legislativo, i principali strumenti predisposti per la sua realizzazione sono stati: la “Legge europea sul clima” (2021), che sancisce l'obiettivo della neutralità climatica per il 2050 al quale si aggiunge un nuovo obiettivo al 2030, la riduzione di emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto al 1990, obiettivo supportato dal Pacchetto “Fit for 55”; Il “Nuovo piano di azione per l'economia circolare” (2020), la “Strategia per la biodiversità” (2020), la “Strategia “Dal campo alla tavola” (2020), il lancio del “Piano di azione Zero inquinamento” (2021), la “Strategia per l'idrogeno” (2020), la

“Strategia per il metano” (2020) e la “Strategia *offshore*” (2020), con l’obiettivo di incrementare le energie rinnovabili in mare, triplicando la capacità eolica *offshore* entro il 2030 e moltiplicandola di venticinque volte entro il 2050.

L’ambizioso piano di transizione verde prevede la mobilitazione di oltre un trilione di euro nel periodo 2021-2027. Uno strumento chiave elaborato per assicurare la transizione verso un’economia climaticamente neutrale è il “*Just transition mechanism*” che ha previsto di mobilitare fino a 150 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 tramite i seguenti strumenti: il Fondo per la transizione giusta (il *Just transition fund*): 40 miliardi di euro, generando almeno 89-107 miliardi di euro di investimenti; lo Schema InvestEU: 30 miliardi di euro di investimenti e lo strumento di prestito del settore pubblico della Banca europea degli investimenti: 10 miliardi di euro di prestiti, sostenuti da 1,5 miliardi di euro del bilancio UE. Il bilancio della UE dispone, poi, di diversi fondi e strumenti che sostengono l’adattamento ai cambiamenti climatici, specie nei settori dell’agricoltura, della ricerca e innovazione, della coesione e dello sviluppo regionale. Il 17 dicembre 2020 è stato adottato il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 con un budget di 1.824,3 miliardi di euro, stabilendo che il 30% della spesa totale sarebbe stato dedicato alle azioni per il clima.

La cooperazione territoriale europea e le sue declinazioni in tema di neutralità climatica nell’Alto Adriatico

La cooperazione territoriale europea (CTE), conosciuta anche come Interreg, rappresenta una priorità strategica della politica di coesione europea (Regolamento UE 1059/2021), sviluppatasi progressivamente a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Questa si propone di valorizzare le specificità locali attraverso strategie di sviluppo condiviso, creando sinergie tra territori diversi ma complementari. L’architettura normativa europea prevede il sostegno finanziario alle iniziative di cooperazione territoriale attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), articolandosi in tre componenti operative principali: la dimensione transfrontaliera, quella transnazionale e quella interregionale. L’attuale programmazione 2021-2027 integra esplicitamente gli obiettivi climatici. Tra le priorità della CTE emergono: la transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio, la promozione di investimenti verdi e blu, lo sviluppo dell’economia circolare, l’implementazione di strategie di mitigazione e adattamento climatico, la prevenzione e gestione dei rischi ambientali. Il Fesr sostiene investimenti diversificati che spaziano dalle infrastrutture alla ricerca e innovazione, dall’accesso ai servizi al supporto alle piccole e medie imprese, fino alle attività di *networking* e trasferimento di conoscenze. Il *framework* normativo prevede che i finanzia-

menti sostengano esclusivamente attività conformi alle norme e priorità climatiche e ambientali dell'Unione, applicando il principio del "Non arrecare danno significativo" agli obiettivi ambientali. Questo approccio garantisce che tutti gli investimenti contribuiscano positivamente alla transizione verde europea, creando un collegamento diretto tra la CTE e gli obiettivi del *Green deal*.

L'area dell'Alto Adriatico rappresenta un caso emblematico di come la CTE possa fungere da catalizzatore per l'implementazione del *Green deal*. Questa regione transfrontaliera, caratterizzata da ecosistemi marini e terrestri interconnessi, sfide ambientali comuni e complementarità economiche, offre un laboratorio ideale per testare approcci innovativi alla sostenibilità. La cooperazione Italia-Slovenia-Croazia nell'Alto Adriatico beneficia di una lunga tradizione di collaborazione che ha gettato le fondamenta per progetti ambiziosi di transizione verde. I programmi Interreg per quest'area hanno già dimostrato la capacità di generare soluzioni innovative nei settori dell'economia circolare, delle energie rinnovabili, della mobilità sostenibile e della conservazione della biodiversità marina e terrestre. L'Alto Adriatico, dal punto di vista geografico, "si estende su di un lembo di crosta continentale (la microplacca Adria) che va in subduzione verso ovest ed est in relazione alla formazione rispettivamente delle catene Appenninica e Dinarica (Ghielmi *et al.* 2010 in Fontana e Ronchi 2019). Da un punto di vista geopolitico, si potrebbe definire l'Alto Adriatico l'estensione marina comprendente il Golfo di Trieste oggi suddiviso tra tre stati: Italia, Slovenia e Croazia. In altre parole, l'area "che va a Punta Salvore (Istria, Croazia) a Punta Tagliamento (Italia)" (Vocci 2012).

Il tema della neutralità climatica nell'area dell'Alto Adriatico tra Italia, Slovenia e Croazia viene trattato nei programmi di cooperazione dei rispettivi programmi bilaterali, ossia nel Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Slovenia, Italia-Croazia e Slovenia-Croazia nel periodo 2021-2027 nelle sue varie declinazioni, ossia con priorità programmatiche specifiche e quale tema trasversale.

Nello specifico del programma di cooperazione Italia-Slovenia, il tema della neutralità climatica viene considerato come missione generale del programma che ha come obiettivo il miglioramento della cooperazione tra i due stati per "migliorare la qualità della vita della popolazione, tutelando e promuovendo il patrimonio culturale e naturale verso la neutralità dal punto di vista climatico dell'area del programma attraverso una crescita sostenibile, innovativa e inclusiva" (Interreg Italia-Slovenia). Il programma, inoltre, sostiene iniziative in linea con le politiche europee sul tema quali il *Green deal*, con gli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030 dell'Onu, con l'Accordo di Parigi e il principio Dnsh "*Do no significant harm*". Le priorità programmatiche che finanziano progetti con iniziative a basso impatto ambientale sono sostanzialmente due: (a) la priorità PO 2 "Un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni

di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile”, declinata nei due obiettivi specifici, OS 4 “Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofi e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici” e OS 6 “Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse”; (b) la priorità ISO 1 “Una migliore *governance* della cooperazione”, obiettivo specifico ISO 1.(b) “Potenziamento di una amministrazione pubblica efficiente mediante la promozione della cooperazione giuridica e amministrativa e della cooperazione fra cittadini, attori della società civile e istituzioni, in particolare con l'intento di eliminare gli ostacoli di tipo giuridico e di altro tipo nelle regioni frontaliere”.

L'OS 4 ha finanziato due progetti rilevanti per il tema della neutralità climatica, incentrati su pratiche di sostenibilità ambientale per la riduzione dell'impatto della viticoltura sull'ambiente, soprattutto per quanto concerne le risorse idriche e sul riutilizzo dei rifiuti urbani. Il progetto IRRIGAVIT – *Irrigazione razionale e gestione del suolo in viticoltura transfrontaliera* propone dei protocolli di irrigazione e gestione del suolo in grado di ottimizzare il bilancio idrico nel vigneto con un approccio ecosistemico e delle azioni per lo scambio di buone prassi tra gli operatori del settore così da garantire la trasferibilità anche in altri contesti territoriali. Il progetto WASTE DESIGN 2.0 – *Sviluppo di soluzioni congiunte e sperimentazione di tecnologie innovative nel campo della gestione e del riutilizzo dei rifiuti per promuovere un'economia circolare* prevede l'aumento della percentuale di raccolta differenziata e il miglioramento della consapevolezza della popolazione sull'importanza dell'economia circolare con investimenti pilota in nuove isole ecologiche, un sistema digitale di monitoraggio del riempimento dei cassonetti e la realizzazione dell'arredo urbano con materiali riciclati.

Per quanto concerne l'OS 6, il progetto BEBLUE – *Beyond Bluegrass: rafforzare l'agroalimentare sostenibile mediante l'acquaponica* propone di sviluppare, secondo i principi dell'economia circolare, sistemi di produzione a basso impatto ambientale nel settore agroalimentare. Nello specifico, propone la valutazione di sostenibilità ambientale ed economica, utilizzabili nella preparazione di *business plan* e l'estensione della gamma di prodotti, coniugando la produzione di pesce marino con quella di salicornia, pianta in grado di tollerare elevate salinità, e macroalghe. Rimanendo nel settore dell'economia circolare, il progetto DAIRY+ – *Approcci condivisi di bioeconomia circolare per la valorizzazione dei sottoprodotti della filiera lattiero-casearia* promuove modelli e soluzioni condivise di *policy* (strategie e misure di aiuto) per il riutilizzo e il recupero dei sottoprodotti nella filiera in oggetto. Il progetto RECREATE – *Potenziamento del modello di*

economia circolare per la raccolta e il recupero di composti fibrorinforzati contenenti rifiuti propone un modello di economia circolare il cui *output* principale è una metodologia di riciclo in grado di immettere nel sistema economico nuovi prodotti in materiale riciclato. Un altro progetto che prevede il recupero dei reflui e dei fanghi derivanti dai sistemi Ras (*Recirculating aquaculture system*) per trasformarli in materiale organico fermentescibile per i sistemi di digestione anaerobica per la produzione di biogas è il progetto CIRCULARRAINBOW – *Favorire una troticoltura circolare che ottimizza produzione, sostenibilità ambientale ed economica e risponde agli effetti dei cambiamenti climatici*.

Per quanto riguarda l'OS ISO 1.(b), l'unico progetto di particolare interesse sul tema della neutralità climatica è CO ADRIA – *GECT del Nord Adriatico per promuovere la neutralità climatica entro il 2050: iniziative strategiche per l'efficienza energetica nella regione*. Si tratta di un'iniziativa che, attraverso analisi, studi e ricerche comparative, propone soluzioni di *governance* sul tema della neutralità climatica nell'area transfrontaliera. Il tema centrale del progetto è la costituzione di un Gect (Gruppo europeo di cooperazione territoriale) per affrontare congiuntamente la sfida della neutralità climatica. Le principali attività introdotte sono la promozione dell'efficienza energetica, soluzioni energetiche innovative e la partecipazione a iniziative formative ed informative congiunte, soprattutto per gli amministratori degli enti locali dell'area programma.

Il Programma Interreg Italia-Croazia nel periodo programmatico 2021-2027 affronta soltanto marginalmente il tema della neutralità climatica nella priorità 3 – *Trasporto marittimo e multimodale sostenibile*, obiettivo specifico 3.1. – *Mobilità transfrontaliera*. I focus principali sono soluzioni di trasporto intermodali e di connettività urbana che devono contenere elementi di sostenibilità ambientale. Il progetto SUMMA – *Sustainable multimodal mobility in Adriatic coastal and hinterland areas* propone due soluzioni di mobilità sostenibile, ossia una strategia con soluzioni di mobilità intermodale e relative azioni pilota. L'obiettivo principale è il miglioramento della mobilità urbana, particolarmente durante le stagioni turistiche di punta, e sviluppare le connessioni multimodali attualmente insufficienti tra porti, aeroporti, ferrovie e aree urbane, contribuendo quindi al decongestionamento del traffico, soprattutto nel periodo estivo. Il progetto è TRANSH2 – *Transition to hydrogen fuelled cross-border sea-mobility* mira a rendere più sostenibile la mobilità marittima nell'area Adriatica. Attraverso l'introduzione di soluzioni di trasporto a basse emissioni, come l'idrogeno verde, prevede la modernizzazione delle navi e delle infrastrutture marittime per ridurre le emissioni, contribuendo così agli obiettivi del *Green deal*. Il progetto TRANSPONEXT – *Next chapter in the transport of good* è un progetto incentrato sulla mobilità marittima che ha come obiettivo di migliorare i collegamenti intermodali e multimodali tra Italia e Croazia, attraverso la modernizzazione degli strumenti Ict di alcune infrastrutture portuali dei due paesi.

L'ultimo dei programmi transfrontalieri analizzati in merito al tema della neutralità climatica è il programma Interreg Slovenia-Croazia. Le priorità della cooperazione transfrontaliera tra i due paesi si concentrano prevalentemente su aspetti legati alla gestione dei rischi dovuti ai cambiamenti climatici, alla tutela della biodiversità, al turismo e alla *governance*. Va annoverato, tuttavia, che in quest'ultima priorità denominata "Regione accessibile e connessa", declinata con l'OS 1 (ISC 1) "Rafforzamento di un'amministrazione pubblica efficace attraverso la promozione della cooperazione giuridica e amministrativa e della collaborazione tra cittadini, attori della società civile e istituzioni, con l'obiettivo principale di rimuovere ostacoli legali e altre barriere nelle regioni di confine" è stato finanziato il progetto I-PRODER – *Sfide per prevenire e combattere la povertà energetica* che affronta il tema della neutralità climatica con un approccio molto particolare. Il progetto, infatti, per contribuire al raggiungimento della neutralità climatica introduce nuove pratiche per la riduzione della cosiddetta povertà energetica. Tale situazione di crisi energetica, dovuta all'aumento del costo dell'energia, ha costretto molte famiglie ad un drastico risparmio energetico. Il progetto affronta tale sfida attraverso attività di *governance* per fronteggiare la sfida evidenziata, protocolli di riconoscimento e impegno per le misure volte a ridurre la povertà energetica per gli stakeholder dell'area, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza energetica e di sfruttare le energie rinnovabili nelle abitazioni.

Osservazioni conclusive

A conclusione della disamina delle *policy* del *Green deal* e delle buone pratiche della Cooperazione territoriale europea transfrontaliera nel periodo 2021-2027 nell'Alto Adriatico, si presenta l'analisi delle riflessioni di selezionati stakeholder istituzionali sul tema della neutralità climatica raccolte attraverso una serie di interviste qualitative nell'ambito del progetto transfrontaliero Interreg CO ADRIA tra Italia e Slovenia. L'indagine ha coinvolto sessanta analisti e *decision maker* di istituzioni, agenzie nazionali, enti locali e organizzazioni non governative della UE e della Repubblica di Slovenia nel settore delle politiche climatiche. Le interviste sono state effettuate nel periodo febbraio-aprile 2025 attraverso interviste dirette e la piattaforma Moduli di Google.

1) *Conoscenza*: la conoscenza del quadro normativo europeo degli interlocutori è solida, con particolare riferimento al *Green deal*, al pacchetto "Fit for 55" e agli strumenti di finanziamento per la transizione verde. Gli intervistati evidenziano l'interconnessione tra politiche climatiche, gestione dei fondi per la produzione di energia elettrica e tutela della biodiversità, sottolineando l'importanza di approcci integrati per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Emerge chiaramente il riferimen-

to alle politiche UE integrate, con particolare enfasi al sistema ETS “*Emissions trading system*”, lanciato nel 2005. Gli esperti sottolineano l’importanza dell’interconnessione tra politiche climatiche e politiche per la biodiversità, citando le Strategie sulla biodiversità e per le foreste e il Regolamento sul ripristino delle aree naturali. Altri riferimenti significativi ed espliciti includono il *New European Bauhaus* e gli strumenti nazionali come l’*Eko sklad* sloveno, il fondo per le iniziative ecologiche. Viene evidenziata l’importanza delle strategie di sviluppo nazionale, con particolare riferimento alla “Strategia di sviluppo” (2024) della Slovenia, orientata verso un’economia circolare a basse emissioni di carbonio. La normativa europea sul clima del 2021, che rende giuridicamente vincolante la neutralità climatica entro il 2050, è riconosciuta come pietra miliare.

2) *Azioni*: le azioni citate e riportate sulla neutralità climatica rivelano che il panorama è molto diversificato a livello europeo, nazionale e locale. L’attenzione alla protezione del mare Adriatico (e Ionico) in linea con l’Agenda per la biodiversità 2030, attraverso i progetti bandiera della strategia Adriatico-Ionica *Eusair Eu strategy for the Adriatic and Ionian region* è considerata una chiara priorità. Particolare attenzione è dedicata anche al progetto trilaterale tra Slovenia-Italia-Croazia *North Adriatic hydrogen valley* per la produzione di idrogeno rinnovabile con un obiettivo di circa 5.000 tonnellate all’anno.

3) *Progettualità*: i progetti implementati a livello territoriale mostrano una vasta gamma di iniziative finanziate attraverso diversi strumenti europei, tra cui *Horizon Europe* per ricerca e innovazione, Fondi strutturali e di coesione, *Life*, e *Recovery and resilience facility*. Elemento portante del sistema sono i Piani energetici e climatici nazionali in quanto strumenti vincolanti per il periodo 2021-2030, affiancati da piani energetici locali e linee guida per l’edilizia sostenibile. Il sistema di scambio di quote di emissioni della UE (ETS) per industria, produzione di energia elettrica e aviazione rappresenta un’azione cardine, insieme al Fondo per la transizione giusta (*Just transition fund*), per supportare le attività industriali ad alta intensità di carbonio nella transizione verso economie verdi. Viene sottolineata l’importanza del *Net-Zero industry act* con l’obiettivo del 24% di materiali prodotti dall’economia circolare entro il 2030. Gli intervistati evidenziano tuttavia problemi di duplicazione e mancanza di coerenza, oltre a fenomeni di *greenwashing*, specialmente nei programmi europei a gestione indiretta. Altri progetti significativi includono il progetto H2Med per il collegamento della Penisola Iberica e con la Francia tramite *pipeline* per l’idrogeno verde entro il 2030, l’iniziativa *Solar Rooftops* che mira a equipaggiare un milione di edifici con pannelli solari entro il 2025, e progetti di ripristino ambientale come quello del corso d’acqua Stržen per migliorare le condizioni ecologiche del Lago di Cerknica in Slovenia.

4) *Educazione e formazione*: in generale, emerge un consenso sulla necessità di bilanciare l'intervento finanziario pubblico diretto ai progetti con azioni di educazione/formazione nel settore della sostenibilità. Le opinioni degli esperti rivelano una visione equilibrata che riconosce l'importanza di entrambi gli approcci, con diverse sfumature strategiche. L'educazione e la formazione sono identificate come necessarie nel lungo termine, ma difficili da implementare con successo nell'era dei social media, dove la scienza viene spesso messa in discussione. Alcuni esperti sostengono che il sostegno economico alle progettualità territoriali può essere più efficace nel breve termine, educando indirettamente i cittadini attraverso risultati tangibili, come le infrastrutture per la mobilità ciclabile. Nel settore industriale, si evidenzia una maggiore necessità di progetti sostenuti finanziariamente dall'intervento pubblico piuttosto che di iniziative di sensibilizzazione, poiché le aziende sono già consapevoli delle sfide climatiche a cause delle pressioni dei clienti finali, molto sensibili al tema della riduzione dell'impronta carbonica. I problemi principali del sistema industriale sono la mancanza di personale qualificato e di finanziamenti adeguati, oltre alla carenza di combustibili *carbon-free* per l'industria energivora. Le aziende necessitano urgentemente di infrastrutture per la produzione e fornitura di combustibili verdi, con sistemi interconnessi simili a quelli attuali del gas. La mancanza di strategie contro la povertà energetica nelle comunità rurali e remote, insieme a risorse finanziarie limitate e infrastrutture transfrontaliere insufficienti per le rinnovabili, costituiscono ulteriori significative lacune.

5) *Bisogni e sfide*: i bisogni in Europa identificati dagli esperti sulla neutralità climatica evidenziano sfide sistemiche profonde. Il problema principale è la gestione dei pozzi di carbonio (*carbon sinks*), aggravata dal declino dell'attenzione alle questioni ambientali a livello politico della UE e dal malcelato tentativo di smantellamento della legislazione del *Green deal*. Questa situazione rischia di compromettere non solo il clima, ma anche la già difficile transizione dell'industria europea verso la sostenibilità, mentre paesi come la Cina si concentrano sulle tecnologie verdi del futuro. Le sfide non ancora affrontate in Europa sulla neutralità climatica riflettono problemi strutturali e di implementazione. (a) La gestione forestale e politiche a lungo termine poco chiare rappresentano ostacoli significativi, aggravati dalla variabilità delle priorità politiche che rendono impossibile promuovere investimenti verdi stabili. (b) Il *greenwashing* politico diffuso compromette la credibilità e l'efficacia delle iniziative. (c) La mancanza di focus sull'efficienza energetica e sull'uso efficiente dell'energia limita il potenziale di riduzione delle emissioni. (d) La decarbonizzazione dei settori difficili da abbattere, come l'aviazione e la produzione di cemento, rimane una sfida tecnica ed economica complessa. (e) La transizione giusta nelle regioni dipendenti dal carbone richiede soluzioni socio-economiche innovative, mentre la flessibilità della rete elettrica e lo

stoccaggio rimangono sottosviluppati. (f) La mancanza di armonizzazione legislativa per l'implementazione dello sviluppo di una politica energetica comune (al momento la UE conta 27 mercati dell'energia, tanti quanti sono i paesi membri) crea disparità e inefficienze oltre ad ostacolare azioni congiunte. (g) La degradazione degli habitat con potenziale di assorbimento del carbonio, il continuo consumo di suolo e l'eliminazione troppo lenta dei combustibili fossili rappresentano sfide ambientali urgenti. (h) La necessità di accordi con il capitale privato per sostenere investimenti verdi su larga scala rimane un nodo critico da risolvere.

Le posizioni e le considerazioni espresse rivelano uno sguardo lucido sulla complessità della transizione sostenibile per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica. Emerge anche chiaramente che l'attuale situazione politica desta forti preoccupazioni rispetto alle priorità che l'Unione europea dovrebbe perseguire per poter svolgere un ruolo di riferimento e trainante a livello mondiale. È altresì indubbio che la politica energetica dell'Unione e la politica industriale della stessa siano intrinsecamente collegate alla stabilità geopolitica del vecchio continente. La domanda che ci si pone è dunque la seguente: in che misura la stabilità geopolitica nel continente europeo, non solo rispetto al conflitto Russia-Ucraina, ma anche nei Balcani, potrà essere determinata dall'Unione europea se essa stessa rallentasse o desistesse dalla transizione industriale per il raggiungimento della neutralità climatica ricadendo così nei vecchi meccanismi di potere economico dominati dalla accessibilità, disponibilità e controllo di combustibili fossili a livello mondiale?

È indubbio che, a livello di UE e dei singoli stati membri, vi è la consapevolezza più o meno matura della necessità e della complessità nonché dell'urgenza della transizione, che le *policy* dispiegate dal *Green deal* stanno sostenendo a tutti i livelli interni con meccanismi più meno efficaci, tra i quali la Cooperazione territoriale europea che si rivela essere fondamentale. Basti pensare, infatti, che nel piccolo lembo di terra/mare europeo preso in considerazione in questa analisi, il valore totale degli undici progetti che contribuiscono alla neutralità climatica raggiunge quasi 14 milioni di euro. Nello specifico il totale del budget dei progetti del programma Interreg Italia-Slovenia (n. 7) è di oltre 5,5 milioni di euro, del programma Interreg Italia-Croazia (n. 3) poco meno di 7,7 milioni di euro, mentre del programma Interreg Slovenia-Croazia (n. 1) di 0,5 milioni di euro, con un finanziamento europeo del Fesr pari all'80%.

Come ultima analisi delle iniziative di investimento transfrontaliere nell'Alto Adriatico sulla neutralità climatica nei programmi Interreg si rileva che la sfida viene affrontata con approcci a sostegno dell'economia circolare (n. 4), della mobilità sostenibile (n. 3), della lotta ai cambiamenti climatici (n. 2) e, infine, della *governance* (n. 2). Su quali saranno gli effetti a livello di indicatori ambientali a medio-lungo termine a favore della neutralità climatica è ancora prematuro fare delle valutazioni in quanto

i progetti sono ancora in fase di realizzazione. Sta di fatto che anche nella prospettiva futura del nuovo *Multiannual financial framework*, il Quadro finanziario pluriennale della UE 2028-2034, la tutela dell'ambiente, con evidente focus anche sulla neutralità climatica, rimarrà un tema centrale e, dal discorso della presidente von der Leyen all'annuale *Eu budget conference 2025*, si evince il suo ruolo di *driver* di cambiamento, salvo situazioni geopolitiche tali da costringere a dirottare fondi su altri temi quali, ad esempio, il riarmo che, nell'opinione pubblica e anche tra gli stakeholder transfrontalieri, desta particolare preoccupazione in relazione ai principi cardine della politica di coesione europea.

[Articolo ricevuto il 23 Aprile 2025 – accettato il 12 giugno 2025]

Bibliografia

Crutzen, P.J., W. Steffen

2003 'How long have we been in the Anthropocene era? A comment', *Climatic Change*, 61, pp. 251-257.

European environmental agency

2020 *The European environment - state and outlook 2020*, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/soer-2020>.

Fontana, A. e L. Ronchi

2019 'Paesaggi sommersi in Alto Adriatico. Dalla pianura glaciale al futuro innalzamento marino', in E. Corrà e G. Vinci (cur.), *Palinsesti programmati nell'Alto Adriatico? Decifrare, conservare, pianificare e comunicare il paesaggio*, atti della giornata di Studi (Venezia, 18 aprile 2019), pp. 12-37, https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-480-6/978-88-6969-480-6-ch-01_v0H7ome.pdf

Ghielmi, M. *et al.*

2010 'Sedimentary and tectonic evolution in the eastern Po-plain and Northern Adriatic sea area from Messinian to middle Pleistocene (Italy)', *Rendiconti Lincei*, 21, pp. 131-66.

Giorgi, F.

2018 *L'uomo e la farfalla*, Milano, FrancoAngeli.

Intergovernmental panel on climate change (IPCC)

2021 *Climate change 2021. The physical science basis*, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_FullReport.pdf

Lorenz, E.N.

1972 *Predictability: does the flap of a butterfly's wings in Brazil set off a tornado in Texas?*, Address at the 139th annual meeting of the American association for the advancement of science, Boston, December 29.

Oreskes, N.

2004 'The scientific consensus on climate change', *Science*, 306, pp. 1.686-1.686.

Vocci, M.

2012 'Forme dell'Alto Adriatico: i sensi opposti del mare', in C. Ferrini *et al.* (cur.), *Civiltà del mare e navigazioni interculturali: sponde d'Europa e l'isola Trieste*, Trieste, Eut, pp. 215-223, <https://www.openstarts.units.it/entities/publication/c1b61d8b-f22a-4214-ab34-c56d2f5235c1/details>

Sitografia

Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici

http://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici

<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

Commissione Europea - Green deal europeo

http://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Commissione europea - Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici, COM(2021) 82 final

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082>

Intergovernmental panel on climate change

<https://www.ipcc.ch/>

Politiche di Coesione UE

<http://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Portale Interreg Europa - Documenti di programmazione 2021-2027

<http://interreg.eu/programme/interreg-europe/>

Programma Interreg Italia-Croazia

<http://www.italy-croatia.eu/web/italy-croatia>

Programma Interreg Italia-Slovenia

<http://www.ita-slo.eu/it/documenti/documenti-di-riferimento>

Programma Interreg Slovenia-Croazia

<http://www.si-hr.eu/2127/sl/>

Regolamento UE n. 1299/2013 del 17 sulla Cooperazione territoriale europea

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1299>

Regolamento UE n. 852/2020 sulla tassonomia per le attività sostenibili

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0852>

Regolamento UE n. 1058/2021 sul Fondo europeo di sviluppo regionale e sul Fondo di coesione

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1058>

Regolamento UE n. 1059/2021 sull'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1059>

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT

About the Authors

Andrej Bertok, PhD is currently adjunct lecturer of Project management at the Department of Political and Social Sciences at the University of Trieste, Vice president of the consultant Company Euroservis srl from Trieste and senior project manager. Is the coordinator of the Eu Projects office, primarily focusing on the writing phase of Eu projects such as CO ADRIA, on

climate neutrality, AidMIRE, on risk management in the Italy-Slovenia cross-border area, as well as cross-border projects in the tourism and cultural sector.

ANDREJ BERTOK

Euroservis srl, Riva Tommaso Gulli, 12, 34123 Trieste (Italy).

e-mail: andrej.bertok@euroservis.eu

Mara Černic is currently a senior project manager at the Euroservis srl. She is the coordinator of the Green department and has a specific competence about the biodiversity project. She supports the partnership in the realisation of the Interreg Italia-Slovenia 2021-2027 strategic project POSEIDONE for the promotion of local development by favouring the protection of nature and biodiversity, and the development of green and blue infrastructures in Natura 2000 sites.

MARA ČERNIC

Euroservis srl, Riva Tommaso Gulli, 12, 34123 Trieste (Italy).

e-mail: mara.cernic@euroservis.eu

Gender Equality and the Women's Participation in Climate Neutrality Projects in European Territorial Cooperation

La parità di genere e la partecipazione delle donne nei progetti per la neutralità climatica nella Cooperazione territoriale europea*

Moreno Zago

Abstract

This paper examines the role of women in European Territorial Cooperation (ETC) projects addressing climate neutrality and environmental sustainability. Grounded in European union cohesion policy, ETC programs aim to enhance regional integration through cross-border collaboration, with increasing attention to gender equality. The analysis highlights how women are not only beneficiaries but also key actors in driving ecological transition and innovation. Drawing on data from the Gender equality index and Eurobarometer surveys, the article explores persistent structural inequalities and societal stereotypes, underlining the added value of female leadership in environmental governance. It reviews best practices from Interreg projects where women engage in training, green entrepreneurship, social innovation, and decision-making processes. These projects demonstrate how women contribute to sustainable development in rural and marginal areas. Finally, the study argues that integrating gender mainstreaming into environmental policies is essential for a just, inclusive, and effective ecological transition across European regions.

Il contributo analizza il ruolo delle donne nei progetti di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) orientati alla neutralità climatica e alla sostenibilità ambientale. Inseriti nel quadro della politica di coesione dell'Unione europea, i programmi CTE mirano a rafforzare l'integrazione regionale attraverso la collaborazione transfrontaliera, con una crescente attenzione alla parità di genere. Il testo evidenzia come le donne non siano solo beneficiarie, ma attrici strategiche della transizione ecologica e dell'innovazione. Basandosi su dati del Gender equality index e dell'Eurobarometro, l'articolo analizza le disuguaglianze strutturali e gli stereotipi culturali persistenti, sottolineando il valore aggiunto della

* L'articolo si inserisce nel progetto PRIN 2022 "Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale", n. 2022MBZKNT, CUP J53D23005660006, P.I. prof.ssa Angela Di Gregorio, Università di Milano. Responsabile Unità locale dell'Università di Trieste, prof.ssa Serena Baldin.

leadership femminile nella *governance* ambientale. Viene presentata una rassegna di buone pratiche tratte da progetti Interreg che vedono le donne protagoniste nella formazione, nell'imprenditoria verde, nell'innovazione sociale e nei processi decisionali. Questi progetti dimostrano il contributo delle donne allo sviluppo sostenibile in aree rurali e marginali. In conclusione, si sostiene che l'integrazione della prospettiva di genere nelle politiche ambientali sia condizione necessaria per una transizione ecologica giusta, inclusiva ed efficace a livello territoriale.

Keywords

European territorial cooperation, Gender equality, Ecological transition, Female entrepreneurship, Sustainable innovation.

Cooperazione territoriale europea, Parità di genere, Transizione ecologica, Imprenditoria femminile, Innovazione sostenibile.

Introduzione

Il contributo esplora la partecipazione delle donne nei programmi di Cooperazione territoriale europea (CTE), conosciuta anche come Interreg. Questi programmi, fondati sulle direttive della Commissione europea, mirano a promuovere l'integrazione e la coesione sociale tra le diverse regioni dell'Unione europea (Ue), favorendo lo sviluppo economico e l'innovazione e si caratterizzano per un approccio multi-settoriale e transnazionale, coinvolgendo istituzioni pubbliche, enti privati e organizzazioni della società civile. Il concetto di partecipazione significa prendere parte attivamente alla vita della comunità a cui si sente di appartenere. Partecipare non vuol dire solo "esserci" ma avere autonomia, intenzione, capacità di scelta e azione. Anche la consultazione è una forma di partecipazione, anche se chi viene consultato non decide direttamente ma può influenzare le decisioni. Secondo Ciaffi e Mela (2006: 14), la partecipazione non è solo una tecnica ma è un modo di lavorare della pubblica amministrazione che costruisce politiche ascoltando i cittadini. Pellizzoni (2008: 93ss) aggiunge che partecipare vuol dire costruire legami tra le persone e le istituzioni, ridurre le distanze di potere e favorire la collaborazione e l'inclusione.

La dimensione di genere nei programmi Interreg rappresenta un campo di studio di rilevanza crescente (Eige 2017a). La svolta verso un'inclusione consapevole delle donne va letta nel contesto delle politiche europee più ampie, miranti a promuovere una maggiore equità nei processi di sviluppo territoriale (Eige 2017b, c). La partecipazione attiva delle donne si delinea così non solo come una questione di equità di genere ma anche come un elemento cruciale per il successo dei progetti e delle iniziative promosse. L'importanza della presenza femminile nei processi decisionali e nelle attività progettuali si riflette nella capacità delle donne di apportare prospettive diversificate e competenze distintive e di garantire che gli interessi e le esigenze di una più ampia

varietà di gruppi sociali siano considerati, creando così un impatto positivo nelle comunità locali.

Tuttavia, la valorizzazione delle competenze femminili non si limita solo alla partecipazione attiva nei progetti; essa implica anche la promozione di una leadership femminile più forte nei gruppi di lavoro e nelle istituzioni locali. Le donne, assumendo ruoli chiave in ambiti quali la gestione delle risorse, l'innovazione sociale e la sostenibilità ambientale possono stimolare lo sviluppo di strategie che rispondano in modo più efficace alle sfide locali, rendendo i progetti più pertinenti e attuabili. Le ricerche evidenziano che una maggiore presenza femminile nella leadership politica, sociale e comunitaria è associata a risultati ambientali più favorevoli (Oecd 2022). Quando ricoprono ruoli di governo, le donne tendono a valorizzare le esperienze femminili in relazione all'ambiente e a promuovere politiche sensibili alle questioni di genere (Altunbas *et al.* 2022; Galletta *et al.* 2022; Ginglinger and Raskopf 2023; Słomka-Gołębiowska *et al.* 2023), favorendo anche una più ampia partecipazione delle donne alla vita politica (Clayton, Josefsson e Wang, 2017; Barnes e Burchard, 2012). In questo contesto, la loro partecipazione ai processi decisionali contribuisce a orientare l'agenda pubblica verso obiettivi climatici più ambiziosi. Si ricordi, inoltre, come messo in luce da uno studio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Oecd 2021), che i cambiamenti climatici non solo creano disuguaglianze ma, spesso, aggravano quelle già esistenti, colpendo in modo particolare le donne. Le conseguenze del riscaldamento globale – come ondate di calore, siccità, innalzamento del livello del mare ed eventi meteorologici estremi – risultano infatti più gravi per le donne, che si trovano in condizioni di maggiore vulnerabilità (Sellers 2016).

La prospettiva di genere nel progetto europeo

Prima di entrare nello specifico della Cooperazione territoriale europea, appare opportuno fornire alcuni dati sul target di riferimento e sull'importanza che la Ue attribuisce alla componente demografica femminile.

Le donne costituiscono poco più della metà della popolazione europea (51%; 229 milioni) con una distribuzione delle percentuali lievemente superiore nelle fasce d'età maggiore di 60 anni rispetto a quelle degli uomini (16% vs 13%). Le proiezioni al 2100 lasciano sostanzialmente invariata la distribuzione per sesso ma con un calo complessivo (-19 milioni) e un aumento nella fascia degli anziani (20% vs 18%) (Eurostat 2025). Particolarmente utile è analizzare la presenza di ostacoli alla piena partecipazione economica, politica e sociale di un qualsiasi individuo, indipendentemente dal

suo sesso e la possibilità di godere degli stessi diritti, opportunità e riconoscimenti senza essere limitato da stereotipi o ruoli imposti culturalmente.

Il Gender equality index 2024 realizzato dall'European institute for gender equality – agenzia europea fondata nel 2006 per supportare le istituzioni europee a incorporare la dimensione della parità di genere in tutti gli indirizzi politici – presenta un'Europa in cui la parità tra donne e uomini è ancora lontana dall'essere realtà. A fronte di un punteggio medio pari a 71/100, le differenze a livello di singoli stati sono ampie: si passa dagli 82 punti della Svezia ai 57,5 della Romania (Eige 2024). Dietro alla Svezia, si trovano Danimarca e Olanda (entrambe con un punteggio di 78,8) e, in fondo alla classifica: Ungheria (57,8), Grecia (59,3), Repubbliche Ceca e Slovacca (59,9 per entrambe). L'Italia, con il punteggio di 69,2, si colloca in 14a/27 posizione ed è il paese che, nel periodo 2010-2022, ha fatto registrare la *performance* migliore: +15,9 punti di crescita.

Sintetizzando le principali risultanze emerse, sotto il profilo della salute, le donne vivono più a lungo ma in condizioni di salute peggiori rispetto agli uomini. La percezione di buona salute è bassa soprattutto tra le donne con disabilità, con un basso livello di istruzione o anziane. Nel campo della conoscenza, nonostante una maggiore partecipazione di donne nei percorsi universitari e nella formazione continua, la segregazione educativa persiste: le donne superano gli uomini nei tassi di laurea tra i 25 e i 49 anni ma, in molti ambiti – come nelle discipline scientifiche – restano sottorappresentate. Nel mondo del lavoro, il *gender gap* occupazionale è ancora molto evidente: le donne lavorano meno degli uomini e, spesso, in settori segregati dove sono più esposte a molestie e violenze. I divari retributivi continuano ad aumentare, soprattutto tra le donne con alti livelli di istruzione, tra i 50 e i 64 anni e con responsabilità di cura: queste, infatti, tendono ad assumere maggiormente compiti di assistenza non retribuiti compromettendo, nel lungo periodo, la loro carriera e redditività. La distribuzione del tempo dedicato al lavoro domestico e di cura continua a gravare in maniera sproporzionata sulle donne: ciò limita il loro accesso ad attività ricreative, culturali e sportive. Infine, nell'ambito del "potere", le donne continuano a essere sottorappresentate nei luoghi decisionali, sia in politica che nel mondo economico. Le elezioni europee del 2024, ad esempio, hanno segnato un passo indietro: la percentuale di eurodeputate è scesa, seppure lievemente, al 39%. Anche nei parlamenti nazionali le donne restano minoranza, con una media Ue del 33%. Va meglio nei consigli di amministrazione delle aziende quotate dove si è raggiunto il 33% di presenza femminile, in gran parte grazie all'introduzione di quote obbligatorie.

Su questi dati oggettivi si innestano le percezioni degli europei, in particolare della componente femminile, sulla presenza di stereotipi di genere e sulla loro diffusione tra i cittadini dell'Unione (Eurobarometer 2025). Complessivamente, le donne sono più propense degli uomini a ritenere questi ultimi "trattati meglio", con un divario

di percezione particolarmente elevato quando si parla di politica (61% delle donne vs 46% degli uomini), di lavoro (58% vs 44%) e di *media* (36% vs 25%). In tema di vita familiare, il 39% delle donne (45% degli uomini) ritiene che “il ruolo più importante di un uomo sia di guadagnare denaro”, il 36% che “il ruolo più importante di una donna sia di occuparsi della casa e della famiglia” (uomini, 40%). “Per natura”, gli uomini sono complessivamente meno competenti delle donne nello svolgimento dei compiti domestici: 50% (donne) vs 48% (uomini). In tema di politica, le percentuali di risposta delle donne sono leggermente inferiori a quelle degli uomini sui seguenti item: “le donne non hanno le qualità e le competenze necessarie per occupare posizioni di responsabilità in politica” (18% vs 22%); “le donne sono meno interessate degli uomini a ricoprire posizioni di responsabilità in politica” (34% vs 36% delle donne) e “gli uomini sono più ambiziosi delle donne in politica” (46% vs 48%). In tema di leadership, percentuali inferiori per le donne si hanno sui seguenti tre item: “gli uomini sono *leader* migliori delle donne” (19% vs 31%), “le donne in posizioni di leadership non mostrano l’autorità necessaria per essere prese sul serio” (21% vs 26%) e “le donne sono troppo emotive per essere delle buone *leader*” (18% vs 26%). Viceversa, sulla percezione dell’impatto della parità di genere sulla politica e sulla leadership, le donne sono d’accordo più degli uomini con le seguenti affermazioni: “sono necessarie misure temporanee (es. le quote) per superare l’attuale sottorappresentazione delle donne in politica” (59% vs 50%), “la presenza di più donne in politica porta a decisioni politiche migliori” (68% vs 52%), “i team di leadership equilibrati dal punto di vista del genere hanno più successo” (77% vs 68%) e “le competenze trasversali spesso attribuite alle donne sono importanti per essere una buona *leader*” (66% vs 61%).

I dati riportati tracciano un profilo complesso ma coerente della percezione diffusa degli stereotipi di genere all’interno della Ue, con significative asimmetrie di genere nella percezione della disuguaglianza. In particolare, le donne appaiono più consapevoli e critiche rispetto agli uomini nel riconoscere forme di trattamento diseguale a favore del genere maschile, specialmente nei campi della politica, del lavoro e dei *media*. Inoltre, nonostante i progressi culturali, gli stereotipi tradizionali persistono fortemente nella sfera domestica, continuando ad associare il ruolo maschile al lavoro remunerato e quello femminile alla cura domestica. Colpisce un apparente paradosso: da un lato, una minoranza significativa (ma non trascurabile) di donne condivide stereotipi limitanti, come la scarsa autorità o eccessiva emotività femminile, nei ruoli di comando; dall’altro, le stesse donne sostengono con forza misure correttive (quote, leadership equilibrata) e riconoscono l’impatto positivo della presenza femminile in politica. Probabilmente, questa ambivalenza riflette una interiorizzazione parziale degli stereotipi ma anche una crescente capacità critica che si traduce in una domanda di cambiamento strutturale. L’idea, poi, che la parità di genere migliori la qualità

delle decisioni politiche e l'efficacia dei team di leadership è molto più condivisa tra le donne che sembrano concepire la rappresentanza femminile non solo come un diritto ma anche come un valore aggiunto per la collettività. Si delinea qui una visione della leadership che integra competenze relazionali e capacità di ascolto, rompendo con la retorica della forza e del comando e attribuendo minore credibilità a visioni gerarchiche e maschiliste della leadership.

Questo mix di dati oggettivi e di percezione aiuta a inquadrare meglio la prospettiva di genere avanzata dalle strategie della Ue. Senza entrare nel dettaglio delle politiche e delle normative in tema di trattamento della parità di genere – non essendo questo il focus del contributo – è però essenziale richiamare la “Strategia europea per la parità di genere 2020-2025” pubblicata dalla Commissione europea il 5 marzo 2020 (Commissione europea 2020).

Intitolata “Un’Unione dell’uguaglianza”, la Strategia rappresenta l’impegno della Commissione europea a costruire un’Europa in cui donne e uomini, in tutta la loro diversità, siano uguali nei diritti, nelle opportunità e nella partecipazione alla vita economica, sociale e politica ed ha come obiettivi quelli di raggiungere una piena parità tra uomini e donne in ogni ambito della società, combattere la violenza di genere, le discriminazioni e gli stereotipi, promuovere l’emancipazione economica e politica delle donne e integrare la dimensione di genere in tutte le politiche e azioni della Ue. Il documento si apre con una frase che ribadisce l’attenzione che da sempre la Ue pone alla condizione delle donne e di come si faccia convinta promotrice della parità di genere: «La parità di genere è un valore cardine della Ue, un diritto fondamentale e un principio chiave del pilastro europeo dei diritti sociali. Rispecchia la nostra identità ed è inoltre una condizione essenziale per un’economia europea innovativa, competitiva e prospera. Nel mondo degli affari, in politica e nella società nel suo complesso potremo raggiungere il nostro pieno potenziale solo utilizzando tutti i nostri talenti e la nostra diversità». Effettivamente, a partire dal Trattato di Roma del 1957 (artt. 2, 3 comma 2, 137 e 141), la promozione della parità di genere è sempre stata sancita anche nei trattati successivi.

Un pilastro della Strategia è l’integrazione della prospettiva di genere in tutte le politiche europee, adottando un approccio intersezionale (ivi 2020: 16). Questo significa considerare il genere insieme ad altri fattori come etnia, disabilità, età o orientamento sessuale, per affrontare le discriminazioni multiple che alcune donne possono subire¹. La prospettiva di genere o integrazione di genere – in inglese, *gender*

1 Con l’obiettivo di migliorare le *performance* del Gender equality index e per l’attuazione della riforma del Family Act, il governo italiano, ispirandosi alla strategia europea, nel 2021, ha annunciato l’adozione della “Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026” (2021a), inclusa tra le priorità del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Governo italiano 2021b: 39ss).

mainstreaming – significa promuovere attivamente l’uguaglianza fra donne e uomini in ogni area e aspetto del processo di *policy-making* europeo, anche negli ambiti dove la dimensione di genere non sembra essere rilevante (Eige 2017d). La base giuridica per il *gender mainstreaming* è rappresentata dall’articolo 8 del Trattato sul funzionamento della Ue (2007), il quale sancisce che questa promuove l’uguaglianza fra donne e uomini nell’esercizio delle sue competenze. La prospettiva di genere deve essere integrata con il bilancio di genere o *gender budgeting*, inteso come una strategia che mira al raggiungimento della parità di genere attraverso la spesa, la classificazione e la strutturazione delle risorse pubbliche, integrando la prospettiva di genere in tutte le voci di bilancio, promuovendo la trasparenza e favorendo la partecipazione del genere sotto-rappresentato alla preparazione del bilancio (Stotsky 2006; O’Hagan and Klatzer 2018)². Uno studio dell’Eige (2017e), attraverso un modello econometrico, ha stimato che un miglioramento della parità di genere genererebbe, entro il 2050, un aumento del Pil pro capite fino al 10% e creerebbe fino a 10,5 milioni di nuovi posti di lavoro, la maggior parte ricoperti dalle donne, con un tasso di occupazione dell’80%. La Ue sostiene concretamente la parità attraverso i propri strumenti finanziari, assicurando che programmi come il Fondo sociale europeo+, InvestEU e Horizon Europa finanzino iniziative a favore delle donne e dell’uguaglianza.

La cooperazione territoriale europea per un’Europa smart, inclusiva e verde

A partire dalla programmazione 2007-2013, la Cooperazione territoriale europea è diventata uno dei due obiettivi – assieme agli Investimenti per la crescita e l’occupazione – su cui si incentra la Politica di coesione europea. Scopo di quest’ultima è supportare gli stati membri a convergere verso uno sviluppo economico e sociale, annullando quelle differenze statali e sub-statali che rendono complesso uno scenario di vera unità. La coesione economica implica una convergenza dei livelli di reddito e una maggiore competitività; quella sociale, un paritario accesso alle opportunità di impiego al fine di ridurre il rischio di povertà ed esclusione sociale. La mancanza di

² Per completezza di informazione, nel sostenere e promuovere l’uguaglianza di genere, a livello di Ue vanno citati il Comitato sui diritti della donna e l’uguaglianza di genere (Femm) – istituito nel 1984, monitora l’implementazione delle direttive e presiede il Gender mainstreaming network –, la Gender equality unit, della Dg Just che coordina il lavoro della Commissione con quello dell’Inter-service group on gender equality, l’Advisory committee on equal opportunities for women and men, composto da rappresentanti degli stati membri e delegati dell’European women’s lobby e il Scientific analysis and advice on gender equality in the EU. Da segnalare, al di fuori delle istituzioni della Ue, il forte impegno del Consiglio d’Europa e del Women’s forum for the economy & society.

omogeneità non significa necessariamente una qualità della vita inferiore per queste aree ma, piuttosto, un sotto-utilizzo del potenziale umano e una perdita di opportunità economica che potrebbe beneficiare la Ue nel suo insieme (Louvin e Chaussod 2008; Zago 1997).

Tre indicatori descrivono bene le disparità a livello statale e regionale: i livelli di ricchezza, di occupazione e di rischio di povertà ed esclusione sociale. A fronte di un prodotto interno lordo regionale pro capite pari a 35.400€, i coefficienti di variazione interni tra la regione più ricca e quella più povera sono superiori al 50% per Romania, Repubblica ceca e Ungheria e sotto il 20% per Portogallo, Austria, Finlandia e Svezia (Eurostat 2024: 101ss). Analogamente, per quanto concerne l'occupazione, nella fascia di età 20-64 anni, il coefficiente di variazione più alto si registra in Italia (16,3% a fronte di un valore Ue pari al 10%), seguita da Belgio, Romania e Spagna (sotto il 9%); mentre Olanda, Finlandia, Danimarca e Portogallo fanno registrare valori uguali o inferiori al 2%. A livello Ue, il gap occupazionale di genere è di 10,2 punti percentuali con l'obiettivo di portarlo a 5,6 punti percentuali entro il 2030 (ivi: 56ss). Infine, nel 2023, oltre il 20% della popolazione europea era a rischio di povertà o di esclusione sociale. Circa il 40% di tutte le regioni della Ue (n. 101/241) ha registrato percentuali superiori alla media europea. In particolare, con valori superiori al 35%, si hanno le regioni italiane, spagnole, bulgare, rumene e greche (ivi: 68ss).

La politica di coesione è nel Dna della Ue. A partire dal Trattato di Roma del 1957, questa ha assunto un ruolo crescente nelle politiche regionali europee, sapendo adattarsi alle nuove sfide derivanti dalle trasformazioni geo-politiche e sociali. Originariamente, non esistendo una gestione a livello europeo, il compito di "assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite" rimaneva nelle mani degli stati stessi (Preambolo del Trattato di Roma). La creazione del Fondo sociale europeo nel 1958, della Direzione generale della politica regionale della Commissione europea nel 1968, del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) nel 1975, e l'ingresso nella Comunità di nuovi stati, portano all'Atto Unico Europeo (1986) che dà un forte impulso alla politica di coesione e a contenere le disparità regionali, definite come un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo. L'Atto introduce il Titolo V relativo alla coesione economica e sociale e gli strumenti necessari – i c.d. Fondi strutturali –, per correggere i principali squilibri regionali presenti sul territorio europeo.

I successivi Trattati modificano e rinnovano il quadro istituzionale della Ue, adattandolo al nuovo palcoscenico geo-politico. Nel 1994, vengono creati il Fondo di coesione e il Comitato delle regioni, con il compito di assistere le istituzioni europee nelle decisioni riguardo allo sviluppo regionale. L'ampio allargamento dell'Unione negli anni Duemila ha creato un ampliamento del divario nello sviluppo economico, un

spostamento geografico del problema delle disparità verso est e una situazione occupazionale più difficile. Il Trattato di Lisbona (2007) riconferma il compito prioritario dell'Unione nel promuovere "la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli stati membri", inserendo formalmente la coesione territoriale fra gli obiettivi primari (accanto alla coesione economica e sociale) della Ue e supportandola con un accentramento del ruolo della Commissione sui contenuti ma con una gestione dei fondi più semplificata e decentralizzata (Baldi 2014; Bellomo 2014; Centurelli 2017). Con la programmazione 2007-2013, la Cooperazione territoriale, da iniziativa comunitaria, diviene uno specifico obiettivo prioritario della politica di coesione europea, assieme alla convergenza e alla competitività e occupazione. La Cooperazione territoriale europea, conosciuta anche come Interreg nasce, infatti, come una iniziativa sperimentale promossa dalla Commissione nel periodo 1990-1993 e si configurava come lo strumento di collaborazione transfrontaliera finalizzato a risolvere alcune criticità quali i livelli e i ritmi di sviluppo differente, le barriere linguistiche e i nazionalismi a livello culturale, la povertà di relazioni transfrontaliere, la reticenza dei governi e delle amministrazioni di frontiera a cooperare, la mancanza di una pianificazione territoriale congiunta, l'insufficienza di finanziamenti specifici (Zago 2015).

L'attuale periodo di programmazione 2021-2027 concentra le risorse della politica di coesione – circa 330 miliardi di € – su cinque obiettivi: un'Europa più intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente; più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi; più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; più sociale, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo l'occupazione, l'inclusione sociale ed un equo accesso alla sanità; più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali (Cusumano e Vecchi 2022).

I programmi di cooperazione territoriale, finanziati dal Fesr, rappresentano una quota esigua del bilancio comunitario (circa 8 miliardi di euro) distribuiti tra i programmi di cooperazione transfrontaliera (Interreg A; 72,2%), transnazionale (Interreg B; 18,2%), interregionale (Interreg C; 6,1%) e delle regioni ultraperiferiche (Interreg D; 3,5%). Ciò che contraddistingue principalmente questi programmi è l'estensione territoriale su cui si deve concentrare la progettualità: frontaliere (Interreg A; es. Italia-Slovenia, Francia-Spagna, Germania-Polonia, ecc.), regionale (Interreg B; es. Spazio alpino, Europa Centrale, Adrion, Med, ecc.), nazionale (Interreg C; es. Espon, Europe, Urbact, Interact) (Parlamento e Consiglio della Ue 2021).

Tutti questi programmi devono rispettare precise disposizioni di concentrazione tematica, garantendo di destinare una quota significativa del budget alla realizzazione del *Green deal* europeo, la strategia della Ue per rendere l'economia sostenibile e raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 attraverso politiche integrate su energia, ambiente, mobilità, agricoltura e innovazione (Commissione europea 2019). Attraverso finanziamenti mirati e progetti collaborativi, i programmi Interreg stimolano l'adozione di tecnologie avanzate e di pratiche sostenibili, favorendo la creazione di reti di innovatori e imprenditori. In questo modo, i programmi permettono un miglioramento della qualità della vita degli abitanti garantendo, al contempo, la sostenibilità delle risorse naturali e culturali. Inoltre, si pongono come strumento di inclusione sociale mediante il rafforzamento della partecipazione dei cittadini e delle parti interessate nei processi decisionali, assicurando che le voci delle donne e di altri gruppi sottorappresentati vengano ascoltate, sia nella progettazione sia nell'implementazione delle iniziative. Tale approccio non solo arricchisce i progetti ma contribuisce a creare un tessuto sociale più coeso e resiliente in Europa.

Il "Codice europeo di condotta sul partenariato" nell'ambito dei Fondi strutturali e d'investimento europei è lo strumento normativo adottato dalla Commissione europea (2014) per rafforzare la qualità, l'efficacia e la rappresentatività del partenariato nella programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei finanziamenti europei. Il Codice promuove una cooperazione strutturata tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e società civile, stabilendo principi chiave per garantire trasparenza, inclusività e una consultazione effettiva dei partner. Il Codice non dedica una sezione esclusiva alle donne, ma include il tema della parità di genere come uno dei principi orizzontali fondamentali per la programmazione e attuazione dei Fondi. Tra gli organismi che rappresentano la società civile, sono inclusi esplicitamente quelli attivi nella promozione della parità di genere e della non discriminazione che devono essere coinvolti sia negli accordi di partenariato sia nei singoli programmi (artt. 3 e 4). Inoltre, la composizione dei comitati di sorveglianza deve promuovere la parità tra uomini e donne e contrastare la discriminazione (art. 10). Durante le fasi di consultazione pubblica e nei processi decisionali, è richiesto che siano prese in considerazione le esigenze dei gruppi a rischio di discriminazione, tra cui le donne, per garantire che la loro voce sia effettivamente rappresentata (artt. 5, 6 e 8). Infine, il Codice invita a monitorare l'applicazione della parità di genere nei programmi, anche attraverso il coinvolgimento attivo di partner che si occupano di questi temi (artt. 15 e 16). In sintesi, sebbene non si parli esplicitamente di "donne" come categoria autonoma, esse sono centrali nel principio di parità di genere che permea il codice e viene attuato attraverso il coinvolgimento di organizzazioni dedicate, la rappresentanza paritaria e la valutazione delle politiche sotto il profilo del genere. Questo rappresenta un'oppor-

tunità significativa per rafforzare il ruolo delle donne nei processi decisionali legati ai fondi europei.

Il *gender mainstreaming* nei progetti ambientali europei: analisi di pratiche e strumenti di partecipazione

Poiché il focus di questo articolo è la partecipazione delle donne nei progetti europei che hanno come tema la sostenibilità ambientale e la resilienza climatica, alcuni dati sugli atteggiamenti e sui comportamenti delle europee appaiono utili per introdurre l'argomento. La resilienza climatica è diventata una priorità strategica per l'Unione europea, poiché rappresenta la capacità di affrontare, adattarsi e rispondere in modo efficace agli impatti crescenti del cambiamento climatico garantendo, al contempo, la protezione delle comunità, degli ecosistemi e della competitività economica del continente (Commissione europea 2021).

Secondo un recente sondaggio dell'Eurobarometro (2023), dopo la "povertà, fame e mancanza di acqua potabile" (22%) e i "conflitti armati" (19%), il "cambiamento climatico" costituisce il problema principale del mondo per il 16% delle donne e il 77% lo considera un problema molto serio. Le risposte sono allineate con quelle fornite dagli uomini. Inoltre, il 65% ha intrapreso qualche azione per contribuire alla lotta al cambiamento climatico come, ad esempio, la riduzione dei rifiuti e la raccolta differenziata (72% vs 68% degli uomini) e del consumo di articoli usa e getta (56% vs 50%), l'attenzione negli acquisti alla certificazione energetica degli elettrodomestici (37% per entrambi i sessi), il consumo inferiore di carne (35% vs 26%) e preferibilmente di cibi biologici (31% vs 24%) e l'uso di alternative di mobilità alla autovettura più rispettose dell'ambiente (29% vs 28%). Infine, le donne sono totalmente d'accordo che nell'affrontare il cambiamento climatico e le questioni ambientali dovrebbero essere una priorità per migliorare la salute pubblica (84%), che dovrebbe essere fornito un maggior sostegno finanziario pubblico per la transizione a energie pulite (78%) e che intraprendere azioni per combattere il cambiamento climatico favorirà l'innovazione, rendendo più competitive le aziende europee (73%). Su chi debba essere responsabile della lotta al cambiamento climatico, il 56% delle donne indica il governo nazionale e la Ue, il 53% le imprese e l'industria, il 37% le autorità regionali e locali, il 36% lei personalmente e il 30% i gruppi ambientalisti. Le percentuali di risposte degli uomini sono allineate.

Un'altra recente survey dell'Eurobarometro (2024) ha sondato le opinioni degli europei in tema ambientale. Il 79% delle rispondenti è completamente d'accordo sul fatto che le questioni ambientali abbiano un effetto diretto sulla sua salute e sulla sua vita

quotidiana (uomini, 76%). Le azioni da intraprendere per contrastare i problemi ambientali sono la promozione dell'economia circolare (58%), far sì che i prodotti venduti non contribuiscano a danneggiare l'ambiente (56%), far rispettare le normative sull'ambiente (53%), ripristinare la natura (49%) e investire in ricerca e sviluppo per trovare soluzioni tecnologiche (45%). In tema di normative, le donne – ma con percentuali simili anche gli uomini – ritengono che la legislazione europea in materia ambientale sia necessaria per proteggere l'ambiente nel proprio paese (85%) e che la Ue dovrebbe sostenere i paesi non membri per migliorare i loro standard ambientali (80%).

Da un punto di vista sociologico, questi dati evidenziano come le donne europee, non solo percepiscano il cambiamento climatico come una minaccia seria, ma si configurino anche come soggetti attivi nella promozione della sostenibilità ambientale, attraverso comportamenti quotidiani e una visione politica orientata alla responsabilità collettiva e istituzionale. Non si tratta di una sensibilità passiva, ma di un'etica ecologica vissuta che colloca le donne come agenti chiave del cambiamento culturale verso modelli di consumo più sostenibili. Uno studio recente del Grantham research institute on climate change and the environment della London school of economics and political science ha evidenziato come le donne, attraverso i consumi alimentari e nei trasporti, abbiano un'impronta di carbonio inferiore del 26% rispetto agli uomini (Berland and Leroutier 2025). Inoltre, una visione multilivello dell'azione ecologica dove l'individuo non è isolato ma parte di un sistema che include attori istituzionali, industriali e comunitari, è un segno di cittadinanza ambientale matura, capace di coniugare impegno personale e rivendicazione politica. La spinta femminile per investimenti pubblici, transizione energetica e sostegno ai paesi terzi mostra una tensione verso la giustizia ambientale globale che supera il semplice ambientalismo di consumo. Infine, una sensibilità convergente con quella maschile, ma più marcata potrebbe riflettere una maggiore identificazione delle donne con valori post-materialisti, come la solidarietà intergenerazionale e la sostenibilità, spesso più presenti nei profili di partecipazione civica femminile. In sintesi, questi dati suggeriscono che le donne europee costituiscono una componente cruciale per la transizione ecologica, non solo per il loro ruolo nei consumi e nella cura, ma anche come portatrici di una cultura ambientale politicamente consapevole e orientata al bene comune. Questo rende ancora più rilevante indagare il loro coinvolgimento attivo nei progetti europei legati alla sostenibilità e alla resilienza climatica.

Interrogando la piattaforma Keep.eu, database che raccoglie le informazioni su tutti i progetti finanziati dai programmi Interreg, per gli ultimi due periodi di programmazione (2014-2020 e 2021-2027), risultano indicativamente 347/29.165 progetti che includono le parole chiave: *women*, *female* o *gender* (Agenzia di coesione territoriale 2021). Questi rappresentano l'1% dei progetti presenti nel database, sono distribuiti

su 88 programmi attivando 1.781 *partnership* e riguardano tutte le tematiche classificate: dall'inclusione sociale al patrimonio culturale, dalla logistica alla formazione, dal cambiamento climatico all'energia rinnovabile, dalla *governance* alla cooperazione scientifica, ecc. Di questi progetti, 45 hanno come lead partner o partner un'organizzazione o un'istituzione pubblica o privata italiana. L'analisi delle *best practices* in tema di coinvolgimento e partecipazione delle donne nei programmi Interreg non ha molto senso venga svolta considerando solo i progetti etichettati come *cambiamento climatico e biodiversità*, *energia rinnovabile*, *tecnologie verdi* o *gestione sostenibile delle risorse naturali*, poiché l'attenzione alla sostenibilità ambientale è trasversale a tutti i progetti. Pertanto, anche in quelli etichettati come *mercato del lavoro*, *patrimonio culturale*, *governance* o *istruzione e formazione* si possono trovare riferimenti ad azioni in linea con la strategia del *Green deal*.

I progetti individuati come esempi possono seguire la seguente classificazione relativa alle modalità di coinvolgimento delle donne: accesso all'istruzione e alla formazione, supporto all'imprenditorialità, promozione della leadership, creazione di reti e scambio di esperienze, linee guida per amministratori locali e stakeholder.

Accesso all'istruzione e alla formazione

Diversi sono i progetti che danno opportunità di formazione ambientale alle donne, consentendo loro di acquisire competenze e conoscenze necessarie per partecipare pienamente alle iniziative ambientali. Il progetto JOYRIDE – *Joint resources and initiatives dedicated to the environment* (Interreg V-A Romania-Bulgaria 2014-2020) ha promosso lo sviluppo del turismo sostenibile in aree naturali protette. Un aspetto rilevante del progetto è stato l'impegno per l'inclusione sociale, in particolare per le donne e i giovani, considerati gruppi chiave nella creazione di occupazione nel settore ecoturistico. Attraverso il supporto alle imprese locali, la formazione e la promozione del "comprare locale", il progetto ha reso le donne protagoniste attive di una transizione ecologica fondata sulla cura e valorizzazione del territorio. Il progetto FEMCOOP PLUS – *Implementation of a cross-border business service to increase the proportion of women in technology* (Interreg V-A Austria-Ungheria 2014-2020) ha affrontato due sfide chiave: la carenza di manodopera qualificata nei settori tecnici e la scarsa presenza femminile nelle professioni tecnologiche. Il progetto ha coinvolto ragazze dai 6 ai 15 anni, insegnanti, famiglie, scuole e piccole-medie imprese, promuovendo una cultura tecnica accessibile anche al pubblico femminile. Sono stati sperimentati moduli tecnici pratici e interattivi nei settori dell'ingegneria meccanica ed elettrica, dell'energia, dell'informatica e della robotica, insieme a visite guidate in azienda, adattate con lo scopo di rendere attraente l'universo tecnologico alle giovani donne. Il progetto

FEM4FOREST – *Forest in women's hands* (Interreg V-B Danubio 2014-2020) si è sviluppato nell'ambito della regione danubiana al fine di rafforzare il ruolo delle donne nel settore forestale, promuovendo la loro partecipazione attiva nel mercato del lavoro e il potenziamento delle competenze imprenditoriali femminili nelle aree rurali. Il progetto si concentra su tre aspetti cruciali: inclusione sociale, uguaglianza di genere e indipendenza economica. Le attività sono pensate per essere partecipative: le donne coinvolte contribuiscono in prima persona a identificare bisogni, co-progettare soluzioni e scambiarsi buone pratiche trasferibili che rafforzeranno la replicabilità del modello in tutta l'area danubiana.

Supporto all'imprenditorialità

Per la gran parte dei progetti analizzati, le donne sono viste, non solo come beneficiarie, ma come motori di cambiamento e crescita inclusiva per le economie regionali europee e nel guidare la trasformazione ecologica delle imprese e la creazione di nuovi modelli imprenditoriali. Pertanto, diversi progetti supportano l'imprenditorialità femminile, promuovendo un ambiente culturale idoneo, incentivando la nascita di nuove imprese, migliorando le competenze, sostenendo la competitività e creando reti di cooperazione tra istituzioni e imprese a livello transfrontaliero e transnazionale.

Un primo gruppo di esperienze progettuali fanno riferimento al supporto imprenditoriale in senso stretto. Il progetto BE THE FUTURE – *Young female Baltic entrepreneurs creating the future* (Interreg V-A Finlandia-Estonia-Lettonia-Svezia, Baltico centrale 2014-2020) ha promosso l'imprenditorialità e la leadership tra le ragazze dai 15 ai 18 anni, incoraggiandole a sperimentare le proprie idee e a considerare l'imprenditoria come una reale opportunità di carriera. Le partecipanti hanno potuto creare e gestire una propria impresa studentesca, confrontarsi in team internazionali, accedere a reti di supporto e mentoring con imprenditrici e leader femminili come *role model*. Il progetto WOMEN IN BUSINESS – *Fostering the young women entrepreneurship in the Danube region* (Interreg V-B Danubio 2014-2020) ha affrontato il problema del basso tasso di imprenditorialità tra le giovani donne, valorizzando il potenziale imprenditoriale femminile come leva per l'innovazione, la crescita economica sostenibile e la parità di genere. Il progetto ha avuto anche un impatto politico concreto, contribuendo alla creazione di strumenti e normative nazionali per supportare l'imprenditoria femminile, tra cui gli sportelli unici per le start-up femminili e una *policy agenda* per migliorare le politiche nazionali e regionali a loro sostegno. Il progetto HAMLET – *Highlighting artisanal manufacturing, culture and eco tourism* (Interreg IPA Italia-Albania-Montenegro 2014-2020) ha promosso la valorizzazione sostenibile dei centri storici, borghi e piccoli comuni attraverso il rilancio del turismo e dell'economia

locale, mettendo in risalto le risorse ambientali e culturali del territorio adriatico e puntando a valorizzare l'artigianato e a connettere le donne artigiane e imprenditrici per lo sviluppo di un nuovo modello di turismo esperienziale e sostenibile. Il progetto WOMEN-TO-SAVE – *Social entrepreneurship for women in rural areas* (Interreg IPA CBC Ungheria-Serbia 2014-2020) ha proposto un modello innovativo di sviluppo locale inclusivo ed ecologico, promuovendo l'imprenditoria sociale femminile nelle zone rurali legata alla coltivazione della lavanda. Il progetto ha realizzato corsi di formazione specifici per le donne su agricoltura sostenibile, imprenditoria sociale e tecnologie di trasformazione eco-compatibili, coinvolgendo donne disoccupate e beneficiarie di assistenza sociale al fine di favorirne l'inclusione lavorativa e ridurre disuguaglianze e stereotipi di genere.

Un secondo gruppo di esperienze fanno emergere maggiormente gli aspetti legati all'innovazione. Il progetto CROSSINNO – *Strengthening the innovation processes of traditional SMEs with cross-fertilization measures for the cultural and creative industries* (Interreg V-A Italia-Austria 2014-2020) è nato per promuovere modelli di sviluppo sostenibile che valorizzino le risorse culturali e naturali del territorio, favorendo la collaborazione con il settore culturale e creativo. Un aspetto di rilievo del progetto è l'attenzione al ruolo delle donne, sia nelle imprese tradizionali sia nel mondo creativo e culturale. Le donne, spesso protagoniste in attività legate alla cura del territorio, all'artigianato locale, al turismo sostenibile e all'innovazione culturale, sono viste come agenti di trasformazione in grado di portare una visione più inclusiva e attenta alla sostenibilità ambientale. Il progetto ROSIE – *Responsible and innovative SMEs in Central Europe* (Interreg V-B Europa centrale 2014-2020) ha promosso l'adozione dell'innovazione responsabile tra le piccole e medie imprese, con l'obiettivo di integrare nei processi di innovazione valori etici, inclusione sociale, sostenibilità ambientale e parità di genere. Elemento distintivo del progetto è stato l'approccio transnazionale e partecipativo, basato sul modello della quadrupla elica (imprese, istituzioni, ricerca, società civile), per favorire un cambiamento sistemico. Tra i valori chiave promossi dal progetto figura in particolare la parità di genere, riconosciuta come componente essenziale di un sistema innovativo equo e sostenibile. Il progetto FEMINA – *Female participation in high-tech enterprises* (Interreg Europe 2014-2020) è nato dalla convinzione che una maggiore partecipazione femminile nei settori high-tech possa rendere le piccole e medie imprese più competitive, stimolando crescita economica, innovazione e coesione territoriale. Attraverso la cooperazione tra partner di diverse regioni europee, il progetto ha lavorato per integrare la dimensione di genere nei principali strumenti di politica industriale e innovativa, con particolare attenzione ai settori prioritari identificati nelle strategie di specializzazione intelligente.

Promozione della leadership

Diversi progetti riconoscono e promuovono la leadership delle donne nelle iniziative ambientali, aiutandole ad assumere ruoli chiave nella pianificazione e nell'implementazione dei progetti. Il progetto BETRIFFT: FRAUEN ENTSCHEIDEN – *Encouraging the representation of women in management and decision-making posts* (Interreg V-A Austria-Svizzera- Liechtenstein 2014-2020), constatando che le donne erano fortemente sottorappresentate nei ruoli di leadership in ambiti come politica, economia, amministrazione, media, scienza, sport e cultura, ha agito su più fronti per stimolare l'interesse e l'*empowerment* delle ragazze, promuovendo al contempo un cambiamento culturale nelle rappresentazioni mediatiche. Attraverso la creazione di un parlamento transnazionale delle ragazze e brevi corsi di politica e formazione sui social media, il progetto ha evidenziato l'importanza di agire su tre livelli – individuale, sociale e istituzionale – per aumentare in modo duraturo la presenza femminile nei luoghi decisionali, attraverso un approccio transfrontaliero e inclusivo. Il progetto WOMEN-PULS – *Women enhancing public sector* (Interreg V-A Austria-Ungheria 2014-2020) ha affrontato le disuguaglianze di carriera (a causa di condizionamenti legati all'età o alla maternità) che colpiscono le donne impiegate nel settore pubblico nelle regioni transfrontaliere. Il progetto ha sviluppato un toolkit di formazione specifico per le donne e la creazione di una rete istituzionale transfrontaliera per garantirne la continuità. Per rafforzare la sostenibilità politica del progetto, è stata inoltre prevista l'elaborazione di una *policy recommendation*, destinata a orientare i processi decisionali e ad ancorare le buone pratiche emerse nel tempo alle strategie di *governance* pubblica. Il progetto INTREPIDA – *Internationalization of businesswomen from Spain and Portugal towards integration, development and alliances* (Interreg V-A Spagna-Portogallo 2014-2020) ha incrementato la competitività delle piccole e medie imprese gestite da donne, promuovendone l'internazionalizzazione attraverso nuovi modelli di sviluppo aziendale e di cooperazione, inclusa una formazione sulle tecnologie sostenibili e dell'informazione. Il progetto GIMED – *Green impact MED project - Positive investments for positive impacts* (Mediterranean Sea Basin ENI CBC 2014-2020) è nato dalla consapevolezza che l'eco-innovazione imprenditoriale rappresenta una chiave di volta per uno sviluppo sostenibile, ma che le imprese verdi si trovano spesso di fronte a sfide complesse: accesso limitato a finanziamenti, mercati ancora poco sviluppati, supporto istituzionale frammentato. Particolare attenzione è stata data al ruolo delle donne, riconosciute come potenziali protagoniste della nuova economia sostenibile, ma spesso penalizzate da barriere strutturali nell'accesso al lavoro e all'imprenditoria. Il progetto colma questo divario, fornendo strumenti, competenze e reti di supporto che valorizzino la leadership femminile nel settore verde.

Creazione di reti e scambio di esperienze

Per favorire lo scambio di esperienze e buone pratiche tra regioni transfrontaliere, diversi progetti hanno supportato la creazione di reti tra donne coinvolte nella tutela ambientale. Il progetto ICON WOM-EN – *Integrating innovation and promoting cluster organization in women enterprises* (Interreg V-A Grecia-Italia 2014-2020) ha promosso l'imprenditoria femminile attraverso la creazione di reti di impresa, modelli di *business* condivisi, rafforzamento della cultura imprenditoriale e del *networking* femminile e lo sviluppo di una piattaforma di *e-learning* con materiali formativi e una guida ispirazionale di buone pratiche. Il progetto STREFOWA – *Strategies to reduce and manage food waste in central Europe* (Interreg V.B Europa Centrale 2014-2020) ha affrontato il problema dello spreco alimentare come questione etica, ambientale ed economica, puntando a ridurre l'impatto ambientale attraverso una migliore gestione del cibo lungo tutta la filiera. Ha implementato una piattaforma transnazionale di stakeholder per promuovere il dialogo e la cooperazione tra attori pubblici e privati e un tool digitale interattivo per supportare le decisioni, con linee guida e percorsi formativi su misura per diversi target (cittadini, scuole, ristoratori, commercianti, enti locali, gestori dei rifiuti). Uno degli elementi distintivi è stata l'organizzazione di *food waste hackathon* in varie città, occasioni collaborative in cui esperti e cittadini hanno sviluppato soluzioni condivise e innovative al problema dello spreco. Il progetto ha messo le donne al centro di un sistema di partecipazione allargato alle scuole, alla grande distribuzione, al settore turistico, utilizzandole come agenti per la definizione di modelli trasversali nella riduzione degli sprechi alimentari. Il progetto FEM2FORESTS – *Innovative pathways for efficient involvement of girls and young women in the forestry sector* (Interreg VI-B Danubio 2021-2027) è nato per rispondere alla crescente carenza di manodopera nel settore forestale, promuovendo al contempo la partecipazione attiva di ragazze e giovani donne in un ambito tradizionalmente percepito come maschile. Il progetto si basa su un modello innovativo e partecipativo, coinvolgendo educatori, imprese, istituzioni formative e stakeholder pubblici e privati e includendo attività come lo sviluppo di percorsi di carriera innovativi, dalla fase di orientamento scolastico fino ai ruoli di leadership; la realizzazione di piani d'azione nazionali e transnazionali; la creazione di un ambiente abilitante per l'inclusione femminile, attraverso sensibilizzazione, mentoring e promozione di modelli positivi di leadership femminile (*Female ambassador program*). Il progetto FEMTERPRISE – *Fostering the creation of social enterprises by strengthening the entrepreneurial potential of young women* (Interreg IPA CBC Bulgaria-Macedonia del Nord 2014-2020) è stato concepito per rafforzare l'imprenditorialità giovanile femminile e promuovere la creazione di imprese sociali guidate da donne tra i 18 e i 29 anni. Il progetto ha puntato a migliorare le condizioni per lo sviluppo

d'impresa e l'inclusione socio-professionale delle giovani, con particolare attenzione alle sfide ambientali e sociali del territorio, a creare una rete transfrontaliera stabile tra imprenditrici, mentor, investitori e stakeholder locali e a sviluppare una piattaforma online multilingue per la formazione, il networking, il mentoring e lo scambio di buone pratiche. Il progetto ha valorizzato il ruolo delle donne non solo come imprenditrici, ma come agenti di cambiamento sociale, rafforzando il legame tra genere, impresa e sostenibilità. Il progetto FEMSKILL – *Improving the economic-market situation of female entrepreneurs through joint mentoring and building a bilateral community* (Interreg Austria-Ungheria 2014-2020) è nato per rafforzare le competenze e le opportunità delle imprenditrici, rispondendo alle sfide strutturali che queste affrontano in misura maggiore rispetto agli uomini: accesso ai finanziamenti, formazione, networking e conciliazione tra lavoro e famiglia con il supporto di mentor e la costituzione di una rete transfrontaliera di supporto tra donne imprenditrici, attiva anche tramite una piattaforma digitale dedicata allo scambio di esperienze, strumenti e opportunità.

Linee guida per amministratori locali e stakeholder

Diversi progetti producono linee guida che includono: la promozione della parità di genere (l'integrazione dell'obiettivo di parità di genere nelle politiche ambientali e nelle iniziative di cooperazione transfrontaliera), il sostegno a programmi di formazione professionale, la creazione di opportunità per la partecipazione attiva delle donne nelle decisioni ambientali, il monitoraggio e la valutazione della parità di genere. Tra questi, si ricordano i seguenti. Il progetto RIKOST – *Risk communication strategies* (Interreg V-A Italia-Austria 2014-2020), attivo nelle aree transfrontaliere dell'Alto Adige e della Carinzia, ha rafforzato la gestione del rischio legato ai pericoli naturali, migliorando la collaborazione tra istituzioni, enti di ricerca, volontari e cittadini attraverso strumenti di comunicazione più efficaci, inclusivi e accessibili, dando particolare importanza al *gender mainstreaming*, al plurilinguismo e ad aspetti socio-culturali con la consapevolezza che questo aumenti la resilienza delle comunità. Il progetto MAGNET – *Support for the cross-border cooperation in the area of sustainable development* (Interreg V-A Austria-Repubblica ceca 2014-2020) ha promosso una *governance* partecipativa, sostenibile e orientata alla qualità della vita locale nelle aree rurali di confine mettendo al centro le donne come agenti di cambiamento, proponendo un modello collaborativo e transnazionale per affrontare le sfide dello spopolamento e della marginalità territoriale, valorizzando l'identità locale, l'equilibrio vita-lavoro e la sostenibilità sociale. All'interno del programma URBACT III-C (2014-2020) e IV-C (2021-2027) si sono sviluppati progetti come FEMACT-CITIES – *Transforming cities for women* e GENDEREDLANDSCAPE – *Mapping the gendered landscape: a sustainable and*

tailor-made method for inclusion and urban development. Il primo si concentra sul divario nell'attuazione delle politiche per la parità di genere mentre il secondo parte dalla constatazione che uomini e donne utilizzino la città e le sue strutture in maniera diversa e che bisogni sviluppare strumenti e approcci contestualizzati a livello locale per lavorare verso la parità di genere nelle politiche, nella pianificazione e nei servizi urbani. In entrambi i casi si promuove la condivisione di conoscenze derivanti dalle migliori pratiche al di fuori delle reti istituzionali costituite e tra i partner.

Osservazioni finali

In sintesi, i progetti analizzati evidenziano chiaramente come alle donne venga attribuito un ruolo chiave nei processi di transizione ecologica, sviluppo sostenibile e rigenerazione territoriale, specialmente nelle aree rurali e transfrontaliere. Il loro coinvolgimento non si limita alla sfera esecutiva o partecipativa, ma si estende alla co-creazione di soluzioni ambientali, alla guida di iniziative imprenditoriali e alla definizione di nuove forme di *governance* territoriale. In questo contesto, la parità di genere non è soltanto un obiettivo di equità sociale, ma una leva strategica per potenziare l'efficacia delle politiche ambientali e per promuovere un modello di sviluppo più resiliente, inclusivo e radicato nei territori. Le donne, grazie alle loro competenze trasversali e a una maggiore propensione alla collaborazione, alla cura e alla sostenibilità, contribuiscono a ripensare i modelli economici e produttivi in chiave circolare, innovativa e socialmente responsabile. Il loro protagonismo favorisce inoltre una diversificazione delle prospettive nei processi decisionali, permettendo di includere bisogni, approcci e soluzioni più aderenti alla complessità dei contesti locali. Favorire l'accesso delle donne alla formazione ambientale, all'imprenditoria verde, ai ruoli di leadership e ai network transnazionali significa scommettere su un cambiamento sistemico, in cui la sostenibilità ambientale si intreccia con la giustizia sociale e con la costruzione di comunità più coese e consapevoli.

In questa prospettiva, continuare con l'integrazione della dimensione di genere nelle politiche ambientali e di cooperazione internazionale non è solo una questione di inclusione, ma una condizione necessaria per realizzare uno sviluppo realmente sostenibile. Quelli che seguono sono dei suggerimenti per aumentare il coinvolgimento delle donne nei processi partecipativi di ideazione, progettazione e realizzazione dei progetti che nascono dalla riflessione della lettura delle progettualità di cui sopra e dalle esperienze personali in tema cooperazione transfrontaliera e inclusione sociale, avendo seguito diversi progetti Interreg Italia-Slovenia sui temi della tutela delle minoranze (LEX), della tutela della salute delle donne migranti (INTEGRA) e dell'inclu-

sione delle persone con disabilità nel turismo (DATIS) che hanno richiesto decisioni partecipate.

Il primo passo fondamentale è comprendere le esigenze, gli interessi e le preoccupazioni specifiche delle donne attraverso indagini, focus group e interviste; solo così si possono progettare percorsi partecipativi realmente inclusivi. È poi essenziale creare spazi sicuri e accessibili, adottando politiche di tolleranza zero per il comportamento inappropriato, garantendo servizi di supporto come la custodia dei bambini e l'inclusività fisica e digitale. È altresì importante rappresentare la diversità femminile in tutte le sue forme – etnia, classe, età, disabilità, orientamento sessuale –, promuovere iniziative formative per rafforzare le competenze e la consapevolezza delle donne sulle tematiche ambientali, sostenere i progetti specificamente rilevanti per le donne e riconoscere pubblicamente il contributo femminile, come leva motivazionale per altre donne. Un altro punto chiave è l'incentivazione della leadership femminile, incoraggiando le donne ad assumere ruoli decisionali in comitati e gruppi di lavoro ambientali, assumendosi responsabilità nella formulazione e nell'attuazione delle politiche ambientali. Per garantire un'ampia partecipazione, è necessario adottare una comunicazione mirata ed efficace, utilizzando i canali appropriati, oltre a collaborare con ONG e associazioni femminili già attive sul territorio che possono mobilitare le donne. Infine, si richiedono trasparenza, responsabilità e *feedback* continuo nei processi decisionali per migliorare quelli partecipativi e la definizione di obiettivi e indicatori specifici, necessari per monitorare e valutare il grado di inclusione delle donne e misurarne i progressi compiuti.

In conclusione, il coinvolgimento delle donne nei processi partecipativi non è solo un atto di equità, ma una condizione imprescindibile per costruire politiche ambientali più efficaci, inclusive e radicate nei bisogni reali delle comunità.

[Articolo ricevuto il 14 Aprile 2025 – accettato il 16 giugno 2025]

Bibliografia

Agenzia per la coesione territoriale

2021 *I progetti CTE per e con le donne*, https://politichecoesione.governo.it/media/i2ndh2f2/1_report-cte-per-le-donne_marzo-2021.pdf

Altunbas, Y. *et al.*

2022 'Does gender diversity in the workplace mitigate climate change?', *Journal of Corporate Finance*, 77.

Baldi, B.

2014 'I fondi strutturali e la nuova programmazione europea', *Le istituzioni del federalismo*, 3, pp. 505-510.

Barnes, T.D. and S.M. Burchard

2012 'Engendering politics: the impact of descriptive representation on women's political engagement', *Comparative Political Studies*, 46(7), pp. 767-790.

Berland, O. and M. Leroutier

2025 *The gender gap in carbon footprints: determinants and implications*, Working paper, 424, Grantham research institute on climate change and the environment, https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2025/05/working-paper-424-Berland_Leroutier.pdf

Bellomo, G.

2014 'Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?', *Istituzioni del Federalismo*, 3, pp. 511-538.

Centurelli, G.

2017 'L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, pp. 75-86.

Ciaffi, D. e A. Mela

2006 *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Roma, Carocci.

Clayton, A., Josefsson, C. and V. Wang

2017 'Quotas and women's substantive representation: evidence from a content analysis of Ugandan plenary debates', *Politics Gender*, 13(2), pp. 276-304.

Cusumano, N. e V. Vecchi

2022 *Finanziamenti comunitari 2021-2027. Strategie e strumenti per autorità di gestione e beneficiari*, Milano, Egea.

Commissione europea

2011 *European territorial cooperation. Building bridges between people*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/df11f4a7-cac7-458d-8e8e-7d735d2e4358/language-en>

2014 *Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8>

2019 *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

2020 Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, COM/2020/152 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0152>

2021 *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2021), 82 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM:2021:82:FIN>

Eige

2017a *Gender in regional cohesion policy*, <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-regional-cohesion-policy>

2017b *Economic benefits of gender equality in the European Union. Literature review: existing evidence and methodological approaches*, <https://eige.europa.eu/publications/economic-benefits-gender-equality-european-union-literature-review-existing-evidence-and-methodological-approaches>

2017c *Economic benefits of gender equality in the European union: report on the empirical application of the model*, <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/economic-benefits-gender-equality-european-union-report-empirical-application-model>

2017d *What is gender mainstreaming?*, <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/what-gender-mainstreaming>

2017e *Vantaggi economici dell'uguaglianza di genere nel contesto politico dell'UE*, https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/2017.2081_mh0217176itn_pdfweb_20171212100643.pdf

2024 *Gender equality index 2024*, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2024>

Eurobarometer

2023 *Climate Change*, 538, <https://www.europa.eu/eurobarometer>

2024 *Attitudes of Europeans towards the environment*, 550, <https://www.europa.eu/eurobarometer>

2025 *Gender stereotypes*, 545, <https://www.europa.eu/eurobarometer>

Eurostat

2024 *Eurostat regional yearbook*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/20025493/KS-HA-24-001-EN-N.pdf/3e624347-af98-3f3e-3a34-d24ae81cb753?version=3.0&t=1727772526684>

2025 *Population structure and ageing*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing

Galletta, S. et al.

2022 'Gender diversity and sustainability performance in the banking industry', *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 29(1), pp. 161-174.

Ginglinger, E. and C. Raskopf

2023 'Women directors and E&S performance: evidence from board gender quotas', *Journal of Corporate Finance*, 83.

Governo italiano

2021a *Strategia nazionale per la parità di genere*, https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia_parita-_genere.pdf

2021b *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Louvin, R. e S. Chaussod

2008 'La politica di coesione economica e sociale', in Mangiameli, S. (cur.), *L'ordinamento europeo. III. Le politiche dell'Unione*, Milano, Giuffrè, pp. 817-850.

Oecd

2021 *Gender and the environment: building evidence and policies to achieve the SDGs*, https://www.oecd.org/en/publications/gender-and-the-environment_3d32ca39-en.html

2022 *Women's leadership in environmental action*, https://www.oecd.org/en/publications/women-s-leadership-in-environmental-action_f0038d22-en.html

O'Hagan, A., and E. Klatzer (eds.)

2018 *Gender budgeting in Europe: Developments and challenges*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Parlamento e Consiglio dell'Unione europea

2021 *Regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg)*, 1059, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32021R1059>

Pellizzoni, L.

2008 'Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione', *Partecipazione e Conflitto*, 0, pp. 93-116.

Sellers, S.

2016 *Gender and climate change: a closer look at existing evidence*, <https://wedo.org/wp-content/uploads/2016/11/GGCA-RP-FINAL.pdf>

Słomka-Gołębiowska, A. et al.

2023 'Towards higher sustainability: if you want something done, ask a chairwoman', *Finance Research Letters*, 58, part A.

Stotsky, J.C.

2006 'Gender Budgeting', *IMF working paper*, 232.

Zago, M.

1997 Guida ai programmi di finanziamento comunitari nell'ambito della ricerca e dello sviluppo, Gorizia, Isig.

2015 'L'approccio di rete nella progettazione turistica transfrontaliera delle regioni dell'Alto Adriatico', in Romita, T. et al. (cur.), *Scenari e tendenze della mobilità turistica*, Roma, Aracne, pp. 263-278.

About the Author

Moreno Zago is currently an associate professor at the University of Trieste. Environmental and territorial sociologist, he has the responsibility for the courses in Tourism analysis and project and in Cross-border relations and local development. He is co-director of the scientific journal *Futuribili* and holds the position of member of the Scientific committee of the University Museum System. He is the author of books and scientific articles, mainly focusing on changes in tourism demand and supply, borders, identity and cross-border cooperation, multi-culturalism and quality of life.

MORENO ZAGO

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa 1, 34127 Trieste (Italy).

e-mail: moreno.zago@dispes.units.it

POLIARCHIE / POLYARCHIES

NOTA PER GLI AUTORI

Gli elaborati eleggibili per pubblicazione dovranno rispettare i seguenti requisiti:

Estensione massima di 70000 caratteri spazi, note, figure, tabelle e bibliografia incluse (corrispondenti a 9000 parole circa).

Presentare tabelle e figure nella forma grafica più semplice (solo griglia, monocromatiche, no grassetto o corsivo).

Presentare rinvii bibliografici e note nel testo in stile «Harvard», con una bibliografia finale, es.:

- nel testo: (Duverger 1951; Downs 1957);
- in bibliografia:

Downs, A.

1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.

Duverger, M.

1951 *Les partis politiques*, Parigi, A. Colin.

I riferimenti ad articoli in rivista o capitoli in libro nella forma:

Sani, G. and G. Sartori

1978 'Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 8, pp. 339-361.

1982 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in H. Daalder and P. Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage.

I rinvii ad autori multipli nella forma: (Rokkan e Lipset 1967).

I rinvii a pagine nella forma: (Downs 1957: 135).

Presentare un titolo e un abstract in lingua inglese, e una sintesi in lingua italiana.

Presentare parole chiave in lingua inglese (Key Words) e in lingua italiana.

Presentare una Nota bio-bliografica dell'Autore in lingua inglese.

Gli elaborati vanno indirizzati in forma elettronica alla Direzione:

Prof. Giuseppe Ieraci

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Università degli Studi di Trieste Piazzale Europa 1

34127, Trieste

tel.: 040 558 3516

e-mail: poliarchie@dispes.units.it