

## Piani di adattamento climatico, processi partecipativi e giustizia socio-ambientale: un'analisi critica sui casi di Ancona, Bologna e Roma

*L'articolo propone un'esplorazione critica del nesso tra la pianificazione urbana di adattamento ai cambiamenti climatici, gli strumenti partecipativi e la realizzazione di obiettivi di giustizia socio-ambientale. Mediante un'analisi della pianificazione per l'adattamento in tre città italiane (Ancona, Bologna e Roma) e in particolare dei processi partecipativi impiegati, si indaga se e come siano state affrontate le questioni di giustizia relative agli impatti differenziati dei cambiamenti climatici nelle comunità locali. In base ai risultati, si conclude che pur adottando la partecipazione come elemento chiave del processo di pianificazione, nelle esperienze analizzate permangono alcune differenze significative riguardo al grado di coinvolgimento delle comunità locali e in particolare dei residenti più vulnerabili.*

### **Climate Adaptation Plans, Participatory Processes and Socio-environmental Justice: A Critical Analysis of the Cases of Ancona, Bologna, and Rome**

*The article proposes a critical exploration of the link between urban climate change adaptation planning, participatory tools, and the achievement of socio-environmental justice goals. Through a case study analysis of adaptation planning in three Italian cities (Ancona, Bologna and Rome), and specifically of the participatory processes employed, we investigate if and how justice issues related to the unequal impacts of climate change in local communities have been addressed. Based on our results, we conclude that participation is indeed adopted in all cases as a key element of the planning process, there remain significant differences regarding the degree of involvement of local communities in planning, and in particular of the most vulnerable residents.*

### **Planification de l'adaptation au changement climatique, processus participatifs et justice socio-environnementale : une analyse critique des cas d'Ancone, Bologne et Rome**

*L'article propose une exploration critique du lien entre la planification urbaine de l'adaptation au changement climatique, la participation et la réalisation des objectifs de justice socio-environnementale. À travers une analyse par étude de cas de la planification de l'adaptation dans trois villes italiennes (Ancône, Bologne et Rome) et en particulier des processus participatifs employés, il cherche à savoir si et comment les questions de justice liées aux impacts différenciés du changement climatique dans les communautés locales ont été abordées. Sur la base des résultats, il est conclu que, bien que la participation soit adoptée comme un élément clé de la planification, dans les expériences analysées il subsiste des différences significatives concernant le degré de participation citoyenne et en particulier des résidents les plus vulnérables.*

**Parole chiave:** piani di adattamento climatico, giustizia socio-ambientale, pianificazione adattiva, pianificazione partecipata

**Keywords:** climate adaptation planning, socio-environmental justice, adaptive planning, participatory planning

**Mots-clés :** planification de l'adaptation au changement climatique, justice socio-environnementale, planification adaptative, planification participative

Margherita Gori Nocentini, Politecnico di Milano, DASTU – [margherita.gori@polimi.it](mailto:margherita.gori@polimi.it)

Chiara Certomà, Università di Torino, ESOMAS – [chiara.certoma@unito.it](mailto:chiara.certoma@unito.it)

**Nota:** pur essendo la stesura del testo opera congiunta di entrambe le autrici, si specifica che il lavoro di concettualizzazione, raccolta e analisi dei dati, elaborazione dei risultati e discussione sono da attribuire a Margherita Gori Nocentini; la supervisione e l'inquadramento della ricerca a Chiara Certomà. L'articolo, inoltre, costituisce una rielaborazione dei contenuti della tesi di laurea dal titolo *Per una pianificazione locale di adattamento più giusta: un'analisi critica sui casi di Ancona, Bologna e Roma* presentata presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa in dicembre 2021 da Margherita Gori Nocentini, con docente relatrice Chiara Certomà.

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni, le iniziative di *governance* e pianificazione locale volte a contrastare i cambiamenti climatici e mitigarne le criticità prodotte hanno assunto un ruolo di grande rilevanza nell'agenda politica transcalare internazionale (Bulkeley e Betsill, 2005; Bulkeley, Edwards e Fuller, 2014).

Nello specifico, la pianificazione locale di adattamento ai cambiamenti climatici, che mira a ridurre l'esposizione delle comunità ai rischi legati ai cambiamenti climatici e a renderle più resilienti (van der Heijden, Bulkeley e Certomà, 2019), prevede differenti modalità di intervento. Queste ultime includono interventi di tipo infrastrutturale (come la costruzione di dighe o barriere funzionali a proteggere gli insediamenti dal rischio di esondazioni) o di rafforzamento di politiche socio-ambientali, spesso specificamente dedicati a gruppi vulnerabili (come servizi per gli anziani particolarmente esposti ai rischi legati alle isole urbane di calore) (Carmin, Nadkarni e Rhie, 2012). Spesso, tuttavia, tali interventi non prevedono azioni di ampio respiro e a lungo termine, frutto di un'interpretazione multidimensionale del concetto di sostenibilità che includa negli obiettivi e nei processi di elaborazione dei piani aspetti di giustizia socio-ambientale (Woodruff e altri, 2022). Alcuni recenti studi di geografia e studi urbani critici si concentrano sulle possibilità di connettere in maniera esplicita la pianificazione per l'adattamento ai cambiamenti climatici con il tema della giustizia socio-ambientale (si veda, ad esempio, Anguelovski e altri, 2016; Chu, Anguelovski e Carmin, 2016; Michael, Deshpande e Ziervogel, 2019; Meerow e Mitchell, 2017).

Partendo dalle considerazioni esposte da tali studi, il presente contributo considera se e a quali condizioni, i criteri di giustizia socio-ambientale siano stati integrati nei piani locali di adattamento di alcune città italiane attraverso processi di pianificazione partecipata. A tal fine il paragrafo seguente presenta una disamina della letteratura rilevante, seguita dalla descrizione della metodologia di ricerca impiegata e dei casi di studio selezionati (par. 3). Il paragrafo quarto riassume i principali risultati dell'analisi; infine, il paragrafo cinque presenta alcune riflessioni conclusive.

## 2. Risposte locali alla crisi climatica globale: opportunità e limiti della pianificazione partecipata dei piani di adattamento climatico

Fin dal *Summit della Terra* di Rio de Janeiro nel

1992, il riconoscimento dell'esistenza di profonde interazioni tra urbanizzazione e cambiamento climatico da parte delle istituzioni internazionali (Nazioni Unite, 2017) è stato accompagnato dalla consapevolezza dell'importanza crescente del ruolo svolto dai governi e dalle comunità locali nel disegnare le politiche sul futuro del clima (Parnell, 2016). Al contempo, i processi di liberalizzazione e decentramento che hanno caratterizzato l'agenda politica neoliberale globale (Taylor, 2013), hanno determinato la progressiva devoluzione delle competenze di indirizzo politico e regolamentazione dal livello macro-regionale o nazionale a quello micro-regionale, soprattutto urbano, con un crescente ruolo delle città nel definire e sperimentare politiche innovative di adattamento al cambiamento climatico (Romero-Lankao e altri, 2018). A tal fine le amministrazioni locali hanno spesso avviato processi di coinvolgimento di attori privati e della società civile o promosso l'istituzione di reti di città che condividono un medesimo programma politico sui temi ambientali (Harman, Taylor e Lane, 2015; Rauken, Mydske e Winsvold, 2015).

Tramite il supporto economico e dei quadri di riferimento offerti dalle istituzioni internazionali (notoriamente la Commissione Europea, ad esempio con il *Quadro 2030 per il clima e l'energia*) sono emerse negli ultimi anni numerose reti municipali transnazionali (ad esempio, la piattaforma europea Climate-ADAPT e la rete del *Patto dei sindaci per il clima e l'energia*), con l'obiettivo di promuovere a livello urbano azioni e buone pratiche per il contrasto ai cambiamenti climatici e mitigarne gli impatti sociali, economici e ambientali negativi (Acuto e Rayner, 2016), mettendo a disposizione delle città membri della rete competenze e risorse economiche (Fünfgeld, 2015).

Si è osservato che gli obiettivi nella riduzione delle emissioni di gas serra, come anche del consumo energetico e della produzione di rifiuti raggiunti dai governi locali siano stati spesso più ambiziosi di quelli fissati dagli Stati nazionali (Acuto e Rayner, 2016; C40 Research Team e Arup, 2014). Infatti, se da un lato la privatizzazione dei servizi pubblici ha generato una progressiva riduzione del ruolo e delle prerogative delle amministrazioni pubbliche, dall'altra la devoluzione delle competenze dalla scala nazionale a quella locale ha fatto sì che molti governi locali abbiano avuto la possibilità di definire programmi di intervento politico più adeguati alle esigenze territoriali (Osborne e Gaebler, 1992; Bulkeley, 2010).

Centinaia di città negli ultimi anni hanno adottato piani di adattamento o realizzato interventi



per aumentare la resilienza delle proprie comunità (CDP, 2014; Reckien e altri, 2018). I differenti approcci adottati dalle amministrazioni hanno generato una varietà di piani che spaziano tra ampi piani strategici e *mainstreaming* dell'adattamento in settori di *policy*, oltre a quello ambientale, a piani più limitati e settoriali che riguardano l'adattamento al cambiamento climatico in maniera tangente, come ad esempio i piani locali per la gestione di disastri e situazioni di emergenza (Carmin, Nadkarni e Rhie, 2012). Tali strumenti sono ampiamente diffusi anche in Italia. Qui più di 4.000 Comuni hanno, a oggi, sottoscritto il *Patto dei sindaci per il clima e l'energia*, nato nel 2008 per supportare i sindaci nel raggiungimento di *target* comunitari climatici ed energetici (attualmente, ridurre le emissioni di gas serra del 40% entro il 2030). La rete persegue ora anche obiettivi di adattamento, oltre che di mitigazione del cambiamento climatico stesso, attraverso la realizzazione dei Piani d'azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC).

Nonostante la crescita di popolarità dei piani locali di adattamento (Kazmierczak e altri, 2020), permangono comunque alcune criticità. In primo luogo, i piani di adattamento tendono a essere mono-settoriali, vale a dire a focalizzarsi su una sola dimensione dell'adattamento, come la gestione delle situazioni di emergenza. Spesso tali piani si concentrano prevalentemente sulle dotazioni (infrastrutturali, economiche e di competenze) per la riduzione e gestione del rischio e dei disastri ambientali (Anguelovski e altri, 2016) oppure vengono considerati semplicemente come supplementari rispetto a politiche più ambiziose di mitigazione e riduzione delle emissioni (Hoppe, van den Berg e Coenen, 2014). Le iniziative promosse dai comuni prevedono in larga parte interventi infrastrutturali per affrontare gli effetti dei cambiamenti climatici dal punto di vista dei rischi ecologico-ambientali diretti e catastrofici; invece è decisamente minoritaria l'attenzione riservata ad aspetti di *governance* e alle opportunità offerte dall'integrazione di tali azioni attraverso processi di trasformazione politica, economica e sociale più ampia (Birkmann, Garschagen e Setiadi, 2014).

I piani strategici di ampio respiro, che adottano l'adattamento ai cambiamenti climatici come una priorità trasversale, sono ancora minoritari, seppure in crescita. In particolare, è molto scarsa l'attenzione prestata nella pianificazione per l'adattamento alle vulnerabilità specifiche di alcune categorie di residenti, come anziani, persone a basso reddito e migranti, come segnalato nell'am-

bito degli studi ecologico-politici sulla giustizia socio-ambientale (Shi e altri, 2016; Chu e Michael, 2019; Meerow e Mitchell, 2017). Ad esempio, Shi e altri (2016) notano che negli ultimi anni sono stati realizzati piani di adattamento più inclusivi che hanno aumentato la dotazione di infrastrutture e servizi di protezione dedicati e hanno al contempo promosso una maggiore consapevolezza circa l'esistenza e l'uso di tali strumenti presso i gruppi di residenti più vulnerabili. Tuttavia, il mero miglioramento della qualità, diffusione e accessibilità delle informazioni sul problema, non è sufficiente a rendere i piani di adattamento più inclusivi, come anche non lo sono le iniziative che prevedono un coinvolgimento della popolazione limitato alle fasi iniziali di mappatura del problema. Paradossalmente, infatti, Anguelovski e altri (2016) hanno mostrato che il rischio climatico cui sono esposti i cittadini può essere anche ulteriormente aggravato dalla realizzazione di politiche di adattamento, se queste non prendono in considerazione i potenziali impatti sull'ambiente urbano nel complesso e non includono vari gruppi di abitanti nei processi decisionali. È solo incentivando una effettiva partecipazione a tutto il processo di *policy-making* (dalle fasi di identificazione dei rischi climatici, alla definizione delle strategie e alla loro implementazione) anche delle componenti più vulnerabili e marginalizzate della popolazione che tali piani possono essere effettivamente efficaci ed inclusivi e in particolare possono evitare di (ri)produrre processi di distribuzione ineguale dei rischi e dei danni effettivi dovuti ai cambiamenti climatici (Schlosberg, 2012).

Da tali considerazioni è emersa chiaramente l'importanza della partecipazione civica ampia, permanente e trasversale nella pianificazione locale per l'adattamento (Hügel e Davies, 2020; Hardoy, Gencer e Winograd, 2019; Hughes, Chu e Mason, 2018). È ormai noto che la partecipazione costituisce un elemento cardine dell'intero processo di pianificazione territoriale e urbana (Burton e Mustelin, 2013), non solo in funzione della *decision-making* finale (Lane, 2005). Ugualmente nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici la partecipazione pubblica è ormai diventata un principio fondamentale (Few, Brown e Tompkins, 2007). Le modalità di partecipazione utilizzate nella pianificazione in ambito climatico variano molto, ad esempio in base ai tipi di attori coinvolti (Sarzynski, 2015; Chu e altri, 2016) oppure alla fase del processo di *policy* in cui avviene la partecipazione (Uittenbroek e altri, 2019). La letteratura sulla partecipazione nel campo dell'adattamento ha individuato diversi vantaggi e benefici nel suo

utilizzo, che riguardano sia le persone direttamente coinvolte sia i risultati della pianificazione stessa (Granderson, 2014; Mees e Driessen, 2019; Nay e altri, 2014; Castán Broto, 2017). In tale contesto, la partecipazione, in particolare se rivolta esplicitamente a persone socialmente escluse (Chu e altri, 2016; Few, Brown e Tompkins, 2007) e maggiormente esposte alle conseguenze negative dei cambiamenti climatici (Jerneck e Olsson, 2008; Benzie, 2014) è anche assunta come obiettivo normativo in sé.

Tuttavia, la partecipazione può prevedere diversi gradi di coinvolgimento, dalla semplice informazione a forme più strutturate di co-decisione (Hügel e Davies, 2020) che consentano ai cittadini di avere nel processo di pianificazione un ruolo propositivo attivo (Bartlett e Satterthwaite, 2016; Chu e altri, 2016; Few, Brown e Tompkins, 2007). Come ogni processo sociale, infatti, anche la partecipazione avviene in contesti caratterizzati da distribuzioni ineguali di potere, le cui geometrie possono perpetuare o talvolta aggravare, le disuguaglianze sociali esistenti (Sprain, 2017). Il coinvolgimento delle diverse componenti delle comunità locali, quindi, non può considerarsi realmente giusto se non si prendono in considerazione e non si affrontano esplicitamente tali disuguaglianze (Hügel e Davies, 2020; Few, Brown e Tompkins, 2007).

La pianificazione partecipata può quindi essere un'opportunità per promuovere forme di giustizia socio-ambientale nei piani di adattamento, in modo tale da ridurre l'esposizione ai rischi climatici anche e soprattutto per i residenti più marginalizzati, garantendo loro un reale coinvolgimento nella determinazione degli obiettivi e delle soluzioni adattive elaborate per il proprio territorio. D'altra parte, non sempre tali piani di adattamento sono in grado di (o sono finalizzati a) realizzare un coinvolgimento ampio né riescono a essere contesti di ascolto effettivo e progettazione condivisa. L'adattamento ai cambiamenti climatici non è, infatti, automaticamente associato a una maggiore attenzione per questioni di giustizia socio-ambientale. L'oggetto della ricerca qui presentata è quindi quanto i piani di adattamento prodotti in alcune città italiane attraverso processi di pianificazione partecipata siano in grado di coniugare questi due aspetti.

### **3. Piani di adattamento climatico in Italia: i casi di Ancona, Bologna e Roma**

Generalmente le amministrazioni locali in

Italia hanno un significativo interesse per la questione climatica (ISPRA, 2020). Tuttavia, l'assenza di un quadro nazionale entro il quale collocare le azioni locali<sup>1</sup> fa sì che tali iniziative procedano per iniziativa autonoma dei singoli enti locali, tramite percorsi pressoché indipendenti l'uno dall'altro e spesso incardinati nell'ambito di reti e iniziative europee o internazionali, tra cui il già ricordato *Patto dei sindaci* (par. 2). Bisogna segnalare che il pur crescente interesse si concretizza spesso nella previsione di strumenti e piani settoriali, focalizzati quindi su singoli aspetti tecnici legati alla gestione del rischio e delle emergenze ecologico-ambientali (es. Piani comunali di emergenza), piuttosto che su più ampie strategie di adattamento che affrontino i molteplici aspetti di un problema complesso come quello del cambiamento climatico (Pietrapertosa e altri, 2019).

A oggi, comunque, alcuni comuni italiani si sono dotati autonomamente di piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici di carattere ampio e non mono-settoriale. Tra queste, soltanto due, Ancona e Bologna, hanno terminato i processi di pianificazione al momento di stesura del presente articolo (e in altre come Padova, Venezia e Milano tali piani sono in via di elaborazione), mentre la città di Roma ha elaborato una propria strategia di resilienza. I processi di pianificazione per l'adattamento climatico promossi dalle amministrazioni di Ancona, Bologna e Roma rappresentano quindi dei casi interessanti per la nostra analisi. Ancona e Bologna condividono diversi caratteri, in quanto città di medie dimensioni che hanno realizzato piani urbani di adattamento e resilienza grazie alla partecipazione a progetti europei, rispettivamente ACT (*Adapting to Climate Change in Time*, 2010-2013) nel caso di Ancona e BlueAp (*Bologna Local Urban Environment Adaptation Plan for a Resilient City*, 2015a) nel caso di Bologna. Roma invece si differenzia dalle altre per le dimensioni molto superiori della città, la strategia di resilienza è stata elaborata nell'ambito di *100 Resilient Cities*, una rete transnazionale promossa dalla Fondazione Rockefeller per supportare le amministrazioni locali di città globali in tale funzione. Questi tre casi, seppur diversi, rappresentano quindi a oggi gli unici tentativi compiuti di pianificazione locale di adattamento e resilienza in Italia.

La ricerca ha previsto l'utilizzo di un metodo qualitativo, basato sull'analisi di fonti amministrative, *report* ufficiali, letteratura scientifica rilevante e comunicazione pubblica, nonché due interviste semistrutturate realizzate con i coordinatori di progetto per ACT e BlueAp. Attraverso



un approccio misto induttivo e deduttivo, partendo da alcune categorie analitiche identificate in letteratura (Uittenbroek e altri, 2019; Aldunce e altri, 2016), la ricerca ha analizzato chi, come e quando è stato effettivamente coinvolto nei processi partecipativi legati all'elaborazione dei piani di adattamento. L'obiettivo è stato quello di verificare la presenza di connessioni tra pianificazione per l'adattamento (Hughes, 2015; Chu e altri, 2016) e obiettivi di giustizia socio-ambientale nei processi partecipativi utilizzati nella pianificazione di adattamento nelle città di Ancona, Bologna e Roma. A tal fine, sono stati analizzati sia i contenuti stessi dei piani sia il grado di coinvolgimento pubblico nella pianificazione, e in particolare del coinvolgimento diretto di gruppi più vulnerabili.

Le tre dimensioni considerate sono state dunque quella del coinvolgimento pubblico (caratteristiche e attori dei processi partecipativi); azioni programmate (contenuti del piano e tipologia di interventi); inclusività (livello di coinvolgimento diretto di gruppi più vulnerabili nella pianificazione).

#### 4. I limiti della partecipazione civica e delle azioni di adattamento

In tutti e tre i casi è stata attribuita grande importanza all'adozione di processi partecipativi nell'elaborazione dei piani (Intervista 1 e 2, 2020; *Valutazione preliminare di resilienza*, 2016), per i quali sono state quindi adottate procedure specifiche. La partecipazione è stata considerata fondamentale non solo in un'ottica di raccolta di informazioni, ma anche di inclusione del punto di vista di tutti gli attori interessati e potenzialmente esposti ai rischi, nonché di assicurazione dell'efficacia della successiva implementazione delle azioni previste (Intervista 1 e 2, 2020; *Valutazione preliminare di resilienza*, 2016). Tuttavia, il coinvolgimento pubblico nella pianificazione ha riguardato in maniera preponderante attori sociali organizzati, individuati e invitati a partecipare dall'amministrazione locale secondo criteri di rilevanza e di vulnerabilità rispetto ai rischi presenti nel territorio. Tali attori appartenevano ad altri livelli e ambiti del settore pubblico stesso (amministrazioni regionali, altri dipartimenti comunali, consorzi, istituti di ricerca, università), al settore privato (aziende, associazioni di categoria), e alla società civile organizzata (associazioni civiche o organizzazioni non governative) (Intervista 1 e 2, 2020). I processi di partecipazione sono stati realizzati prevalentemente attraverso l'organizzazione da

parte dell'amministrazione di gruppi di lavoro e incontri tematici per settori di appartenenza, ai quali i vari attori sono stati invitati a prendere parte. Nel caso di Ancona, inoltre, un gruppo ristretto di *stakeholders* chiave ha svolto un ruolo decisionale di primo piano attraverso la partecipazione al Local Adaptation Board, il principale organo di *governance* del progetto (ACT Layman's report, 2013).

In tutti e tre i casi la partecipazione diretta della cittadinanza, cioè dei singoli residenti o di gruppi informali di cittadini è stata di gran lunga inferiore, se non assente (Intervista 1 e 2, 2020). Il coinvolgimento dei cittadini è avvenuto quasi esclusivamente in forma passiva, come destinatari di campagne di comunicazione e sensibilizzazione rivolte a un pubblico generico, come ad esempio alcuni seminari scolastici sui cambiamenti climatici organizzati a Bologna (Piano di adattamento di Bologna, 2015; BlueAp, 2015b). Solamente nel caso di Roma l'organizzazione di una serie di laboratori partecipativi tematici e una consultazione *online* sui temi della resilienza urbana da parte dell'amministrazione ha permesso ai cittadini anche in forma non organizzata di essere coinvolti in maniera più diretta almeno nella prima fase di pianificazione, seppure comunque in qualità di fornitori di dati e informazioni, piuttosto che di consulenti o proponenti (Roma Urbanistica, 2015).

Per quanto riguarda le azioni programmate, nei casi di Ancona e Bologna l'attenzione si è rivolta limitatamente agli effetti ecologico-ambientali dei cambiamenti climatici e alla considerazione dei loro impatti sui comparti produttivi e sulle infrastrutture maggiormente vulnerabili. Nel caso di Roma, invece, sono stati presi in considerazione fattori economici, sociali e legati alla *governance*, oltre che ambientali, come ambiti di intervento della strategia di resilienza. In questo caso, cinque ambiti di vulnerabilità sono stati individuati, dei quali soltanto uno («sicurezza del territorio e cambiamenti climatici») è esplicitamente legato ai cambiamenti climatici (*Valutazione preliminare di resilienza*, 2016). Ciò non è particolarmente sorprendente considerando che il processo di pianificazione a Roma è stato indirizzato dal *City Resilience Framework* (Rockefeller Foundation, 2015), che identifica dimensioni della resilienza ben oltre il solo ambito climatico-ambientale per comprendere anche aspetti sociali, economici e politici.

In generale, tuttavia, è presente una certa attenzione alla potenziale distribuzione ineguale delle vulnerabilità ai rischi connessi con il cam-

biamento climatico, seppur basilare. In particolare, nei casi di Ancona e Bologna sono state individuate vulnerabilità specifiche agli impatti delle ondate di calore per alcune categorie di persone più fragili (anziani e fasce di reddito più basse) e sono quindi stati previsti sportelli e campagne informative rivolti specificamente a tali categorie (Piano di adattamento di Ancona, 2013; Piano di adattamento di Bologna, 2015). Nel caso di Roma è stata dedicata un'attenzione anche maggiore alle questioni di giustizia socio-ambientale nella strategia elaborata, nella quale è presente una sezione intera intitolata *Città aperta, inclusiva e solidale*, comprendente misure rivolte alle categorie più fragili (ad esempio richiedenti asilo e protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati e persone in condizioni di disagio abitativo) (Roma strategia di resilienza, 2018).

Sebbene dal punto di vista dei contenuti nei piani di adattamento e della strategia di resilienza sia presente un riferimento a questioni genericamente ascrivibili all'ambito della giustizia sociale ed equità, dal punto di vista procedurale il quadro appare diverso. Infatti, in nessun caso è stato previsto un coinvolgimento diretto delle fasce di popolazione più vulnerabili della popolazione in qualità di soggetti proattivi (Intervista 1 e 2, 2020). Le azioni rivolte alle fasce più vulnerabili consistono essenzialmente in campagne di informazione e sensibilizzazione sui rischi del cambiamento climatico. Tale scelta è stata spesso giustificata in ragione del fatto che il presunto basso livello di conoscenza e consapevolezza rispetto ai temi dell'adattamento di un'ampia parte della popolazione costituisca una barriera alla partecipazione volontaria e attiva (Intervista 1 e 2, 2020). Soltanto nel caso di Roma si è tentato anche da un punto di vista procedurale di includere direttamente persone appartenenti a categorie marginali e vulnerabili nel processo di pianificazione, attraverso l'organizzazione di un laboratorio partecipativo sul tema dell'inclusione e dell'equità sociale, legata all'obiettivo di costruzione di una resilienza che sia anche «giusta» (Roma Urbani-stica, 2015).

## 5. Conclusioni

I risultati dell'analisi condotta nei casi di Ancona, Bologna e Roma suggeriscono due osservazioni rilevanti per possibili sviluppi di pianificazione e analisi scientifica futuri.

In primo luogo, emerge chiaramente che la pianificazione partecipata è stata intenzional-

mente volta a coinvolgere attori locali organizzati. Questa decisione è stata giustificata in base al basso livello di conoscenze o al (presunto) basso interesse dei cittadini non esperti rispetto ai temi dell'adattamento. Invece, agli attori organizzati che operano sul territorio è stato assegnato un maggiore peso nei processi decisionali, in ragione delle loro maggiori possibilità di mobilitare risorse e prendere decisioni che incidono sulla vita sociale e l'ambiente. Il coinvolgimento di singoli cittadini o gruppi informali, invece, è stato minoritario e sostanzialmente limitato a forme di partecipazione passiva, in eventi di sensibilizzazione e diffusione dei risultati raggiunti. In tutti i casi analizzati si verifica questa circostanza, e sebbene la realizzazione di campagne di comunicazione sia fondamentale per superare le barriere di tipo informativo e di auto-esclusione, se esse non sono accompagnate da reali processi di coinvolgimento nella pianificazione, la qualità e l'efficacia dei piani prodotti rischia di essere molto limitata (March e Ribera-Fumaz, 2016). Al contrario, una pianificazione flessibile e adattiva (Verweij e Thompson, 2007), basata su relazioni di fiducia nel *decision-making* collettivo, richiede un processo di coinvolgimento attivo. In tal senso, non si tratterebbe tanto di individuare soluzioni tecniche a problemi predeterminati, quanto di comprendere le dinamiche che danno luogo a scenari desiderabili o indesiderabili (Mancebo e Certomà, 2019), trasformandosi da attività prescrittiva in processo di apprendimento e produzione collettiva di sapere, basata sull'interazione tra portatori di interesse e produttori eterogenei di conoscenze. Infatti, i cittadini non esperti sono portatori di valori e conoscenze che sono diversi e possono arricchire quelle di esperti, scienziati o rappresentanti eletti e possono rivelarsi essenziali per un efficace processo di pianificazione (Fischer, 2000). Un coinvolgimento ampio di persone con diverse esigenze e prospettive in un'azione collaborativa rende evidente una grande verità che spesso il soluzionismo tecnocratico tende a nascondere, cioè il fatto che non esistono panacee (Ostrom e Cox, 2010). Le soluzioni più appropriate ai problemi collettivi non possono che essere calibrate in relazione alle caratteristiche delle comunità locali, oltre che a quelle del luogo stesso (Daily e altri, 2009).

La seconda osservazione conferma che l'ostacolo principale per un pianificatore che affronta contemporaneamente i temi della sostenibilità ambientale e della giustizia sociale è che la pianificazione urbana genera problemi intrinsecamente complessi (Rittel e Webber, 1973). In tutti i casi analizzati, è presente una consapevolezza dei



possibili impatti differenziati dei rischi climatici su categorie sociali diverse, la quale ha peraltro avuto un riflesso anche nelle azioni programmate che in tutti e tre i casi includono progetti specificamente rivolti a categorie vulnerabili. In questo senso, quindi, è possibile affermare che sia presente una prospettiva di giustizia ed equità nei piani, almeno in termini distributivi. Tuttavia, si registrano alcune lacune se si considerano anche le dimensioni procedurali e riconoscitive della giustizia. Non sembrano esserci stati infatti tentativi di inclusione attiva dei gruppi più vulnerabili nei processi partecipativi – salvo una specifica iniziativa nel caso di Roma.

Questi risultati ci restituiscono un quadro complesso dello stato della pianificazione locale di adattamento e resilienza, caratterizzato da una serie di sfide e opportunità riguardo all'adozione della prospettiva della giustizia socio-ambientale e all'uso della partecipazione pubblica come mezzo per una loro integrazione nella *governance* urbana.

Da un lato, è rilevante che la partecipazione sia stata assunta come principio fondamentale per la realizzazione dei processi di pianificazione in tutti i casi analizzati. L'implementazione di strumenti di partecipazione pubblica è avvenuta senza nessuna imposizione legale, in maniera volontaria. Da questo punto di vista, dunque, si può affermare che i processi di pianificazione locale per l'adattamento realizzati finora in Italia tendano ad adottare la partecipazione pubblica come strumento rilevante nel processo decisionale, nonostante questa si concretizzi prevalentemente nel coinvolgimento di attori organizzati del territorio e non nella partecipazione diretta della cittadinanza in senso lato. Invece, il fatto che i processi partecipativi non abbiano portato a un ampio coinvolgimento nella pianificazione dei soggetti più vulnerabili, se non in parte nel caso di Roma, può essere considerato una sfida ancora aperta. Infatti, se la possibilità del verificarsi di impatti maggiori dei rischi climatici su categorie di residenti più fragili è stato un aspetto di cui si è tenuto conto nelle esperienze analizzate, ciò non ha portato poi a una partecipazione diretta e significativa di tali categorie nella pianificazione.

### Riferimenti bibliografici

- ACT (2013), *Layman's Report*, Ancona; <https://www.comune.ancona.gov.it/aclife/medias/273-reportit.pdf> (ultimo accesso 29.VI.2021).
- Acuto Michele e Steve Rayner (2016), *City Networks: Breaking Gridlocks or Forging New Lock-ins?*, in «International Affairs», 92, 5, pp. 1147-1166.
- Aldunce Paulina, Ruth Beilin, John Handmer e Mark Howden (2016), *Stakeholder Participation in Building Resilience to Disasters in a Changing Climate*, in «Environmental Hazards», 15, 1, pp. 58-73.
- Anguelovski Isabelle, Linda Shi, Eric Chu, Daniel Gallagher, Kian Goh, Zachary Lamb, Kara Reeve e Hannah Teicher (2016), *Equity Impacts of Urban Land Use Planning for Climate Adaptation: Critical Perspectives from the Global North and South*, in «Journal of Planning Education and Research», 36, 3, pp. 333-348.
- Bartlett Sheridan e David Satterthwaite (a cura di) (2016), *Cities on a Finite Planet: Towards Transformative Responses to Climate Change*, Londra, Routledge.
- Benzie Magnus (2014), *Social Justice and Adaptation in the UK*, in «Ecology and Society», 19, 1, pp. 39-49.
- Birkmann Joern, Matthias Garschagen e Neysa Setiadi (2014), *New Challenges for Adaptive Urban Governance in Highly Dynamic Environments: Revisiting Planning Systems and Tools for Adaptive and Strategic Planning*, in «Urban Climate», 7, pp. 115-133.
- BlueAp (2015a), *Layman's report*, Bologna; [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.blueap.eu/site/wp-content/uploads/2013/09/BLUEAP\\_LR-def-to.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.blueap.eu/site/wp-content/uploads/2013/09/BLUEAP_LR-def-to.pdf) (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- BlueAp (2015b), *Stakeholder Engagement Outcomes*, Bologna; <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.blueap.eu/site/wp-content/uploads/2013/09/B.1.1-SE-Outcomes-Summary.pdf> (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Bulkeley Harriet (2010), *Cities and the Governing of Climate Change*, in «Annual Review of Environment and Resources», 35, 1, pp. 229-253.
- Bulkeley Harriet e Michele Betsill (2005), *Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the «Urban» Politics of Climate Change*, in «Environmental Politics», 14, 1, pp. 42-63.
- Bulkeley Harriet, Gareth Edwards e Sarah Fuller (2014), *Contesting Climate Justice in the City: Examining Politics and Practice in Urban Climate Change Experiments*, in «Global Environmental Change», 25, 1, pp. 31-40.
- Burton Paul e Johanna Mustelin (2013), *Planning for Climate Change: Is Greater Public Participation the Key to Success?*, in «Urban Policy and Research», 31, 4, pp. 399-415.
- C40 Research Team e Arup (2014), *Global Aggregation of City Climate Commitments*, New York; <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/working-together-global-aggregation-of-city-climate-commitments>; (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Carmin JoAnn, Nikhil Nadkarni e Christopher Rhie (2012), *Progress and Challenges in Urban Climate Adaptation Planning: Results of a Global Survey*, Cambridge, MIT.
- Castán Broto Vanesa (2017), *Urban Governance and the Politics of Climate Change*, in «World Development», 93, pp. 1-15.
- CDP (2014), *Protecting Our Capital: How Climate Adaptation in Cities creates a Resilient Place for Business*; <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/publications/protecting-our-capital-adaptation-in-cities-creating-resilient-place-for-business/11238700>, (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Chu Eric e Kavya Michael (2019), *Recognition in Urban Climate Justice: Marginality and Exclusion of Migrants in Indian Cities*, in «Environment and Urbanization», 31, 1, pp. 139-156.
- Chu Eric, Isabelle Anguelovski e JoAnn Carmin (2016), *Inclusive Approaches to Urban Climate Adaptation Planning and Implementation in the Global South*, in «Climate Policy», 16, 3, pp. 372-392.
- Daily Gretchen C., Stephen Polasky, Joshua Goldstein, Peter M. Kareiva, Harold A. Mooney, Liba Pejchar, Taylor H. Rickerts, James Salzman e Robert Shallenberger (2009), *Ecosystem Services in Decision Making: Time to Deliver*, in «Frontiers in Ecology and the Environment», 7, pp. 21-28.

- Few Roger, Katrina Brown e Emma L. Tompkins (2007), *Public Participation and Climate Change Adaptation: Avoiding the Illusion of Inclusion*, in «Climate Policy», 7, 1, pp. 46-59.
- Fischer Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham, Duke University Press.
- Fünfgeld Hartmut (2015), *Facilitating Local Climate Change Adaptation through Transnational Municipal Networks*, in «Current Opinion in Environmental Sustainability», 12, pp. 67-73.
- Granderson Ainka A. (2014), *Making Sense of Climate Change Risks and Responses at the Community Level: a Cultural-political Lens*, in «Climate Risk Management», 3, pp. 55-64.
- Hardoy Jorgelina, Ebru Gencer e Manuel Winograd (2019), *Participatory Planning for Climate Resilient and Inclusive Urban Development in Dosquebradas, Santa Ana and Santa Tomé*, in «Environment and Urbanization», 31, 1, pp. 33-52.
- Harman Ben P., Bruce M. Taylor e Marcus B. Lane (2015), *Urban Partnerships and Climate Adaptation*, in «Current Opinion in Environmental Sustainability», 12, 1, pp. 74-79.
- Hoppe Thomas, Maya M. van den Berg e Frans HIM Coenen (2014), *Reflections on the Uptake of Climate Change Policies by Local Governments: Facing the Challenges of Mitigation and Adaptation*, in «Energy, Sustainability and Society», 4, 1, pp. 8-32.
- Hügel Stephan e Anna R. Davies (2020), *Public Participation, Engagement, and Climate Change Adaptation: A Review of the Research Literature*, in «WIREs Climate Change», 11, 4, pp. 1-20.
- Hughes Sarah (2015), *A Meta-Analysis of Urban Climate Change Adaptation Planning in the U.S.*, in «Urban Climate», 14, pp. 17-29.
- Hughes Sarah, Eric Chu e Susan Mason (a cura di) (2018), *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-level Governance*, Cham, Springer.
- Intervista 1 (2020), *Coordinatore di progetto BlueAp*, 27.XI.2020.
- Intervista 2 (2020), *Project Manager ACT*, 8.XII.2020.
- ISPRA (2020), *Stato di attuazione del Patto dei sindaci in Italia*, Roma, ISPRA.
- Jerneck Anne e Lennart Olsson (2008), *Adaptation and the Poor: Development, Resilience and Transition*, in «Climate Policy», 8, 2, pp. 170-182.
- Kaźmierczak Aleksandra, Sara Bittner, M. Breil, I. Coninx, Katie Johnson, Lea Kleinenkuhnen, Tereza Kochova, Dirk Lauwaet, H. Ørsted Nielsen, Hannah Smith e M. Zandersen (2020), *Urban Adaptation in Europe: How Cities and Towns Respond to climate change*, Copenhagen, EEA.
- Lane Marcus B. (2005), *Public Participation in Planning: an Intellectual History*, in «Australian Geographer», 36, 3, pp. 283-299.
- Mancebo François e Chiara Certomà (2019), *Planning Urban Futures: Addressing the Sustainability-Justice Nexus in the Light of Urban Agriculture*, in Jeroen van der Heijden, Harriet Bulkeley e Chiara Certomà (a cura di), *Urban Climate Politics. Agency and Empowerment*, Cambridge University Press, pp. 135-151.
- March Hug e Ramon Ribera-Fumaz (2016), *Smart Contradictions: The Politics of Making Barcelona a Self-sufficient City*, in «European Urban and Regional Studies» 23, 4, pp. 816-830.
- Meerow Sara e Carrie L. Mitchell (2017), *Weathering the Storm: The Politics of Urban Climate Change Adaptation Planning*, in «Environment and Planning A: Economy and Space», 49, 11, pp. 2619-2627.
- Mees Heleen e Peter Driessen (2019), *A Framework for Assessing the Accountability of Local Governance Arrangements for Adaptation to Climate Change*, in «Journal of Environmental Planning and Management», 62, 4, pp. 671-691.
- Michael Kavya, Tanvi Deshpande e Gina Ziervogel (2019), *Examining Vulnerability in a Dynamic Urban Setting: The Case of Bangalore's Interstate Migrant Waste Pickers*, in «Climate and Development», 11, 8, pp. 667-678.
- Nay John Jacob, Mark Abkowitz, Eric K. Chu, Daniel Gallagher e Helena Wright (2014), *A Review of Decision-support Models for Adaptation to Climate Change in the Context of Development*, in «Climate and Development», 6, 4, pp. 357-367.
- Nazioni Unite (2017), *New Urban Agenda*, Quito, United Nations General Assembly; <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Osborne David T. e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley Publishers.
- Ostrom Elinor e Michael Cox (2010), *Moving Beyond Panaceas: A Multi-Tiered Diagnostic Approach for Social-Ecological Analysis*, in «Environmental Conservation», 37, 4, pp. 451-463.
- Parnell Susan (2016), *Defining a Global Urban Development Agenda*, in «World Development», 78, pp. 529-540.
- Piano di Adattamento ai cambiamenti climatici (2013), Ancona; <https://www.comune.ancona.gov.it/actlife/medias/260-actpiano-adattamentoancona.pdf> (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Piano di Adattamento di Bologna (2015), Bologna; [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.blueap.eu/site/wp-content/uploads/2013/09/Bologna\\_Adaptation\\_Plan.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.blueap.eu/site/wp-content/uploads/2013/09/Bologna_Adaptation_Plan.pdf) (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Pietrapertosa Filomena, Monica Salvia, Sonia De Gregorio Hurtado, Valentina D'Alonzo, Jon Marco Church, Davide Geneletti, Francesco Musco e Diana Reckien (2019), *Urban Climate Change Mitigation and Adaptation Planning: Are Italian Cities Ready?*, in «Cities», 91, pp. 93-105.
- Rauken Trude, Per Kristen Mydske e Marte Winsvold (2015), *Mainstreaming Climate Change Adaptation at the Local Level*, in «Local Environment», 20, 4, pp. 408-423.
- Reckien Diana, Monica Salvia, Oliver Heidrich, Jon Marco Church, Filomena Pietrapertosa, Sonia De Gregorio-Hurtado, Valentina D'Alonzo, Aoife Foley, Sofia G. Simoes, Eliska Krkoska Lorencova, Hans Orru, Kati Orru, Anja Wejs, Johannes Flacke, Marta Olazabal, Davide Geneletti, Efrén Feliu, Sergiu Vasile, Cristiana Nador, Anna Krook-Riekkola, Marko Matosovic, Paris A. Fokaides, Byron I. Ioannou, Alexandros Flamos, Niki-Artemis Spyridaki, Mario V. Balzan, Ivan Paspaldzhiev, Stelios Grafakos e Richard Dawson (2018), *How are Cities Planning to respond to Climate Change? Assessment of Local Climate Plans from 885 Cities in the EU-28*, in «Journal of Cleaner Production», 191, pp. 207-219.
- Rittel Horst W.J. e Melvin M. Webber (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*, in «Policy Sciences», 4, pp. 155-169.
- Rockefeller Foundation (2015), *City Resilience Framework*, New York; <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/City-Resilience-Framework-2015.pdf> (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Roma Strategia di Resilienza (2018), Roma; <https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/strategiaresilienza180618.pdf>, Roma, 2018 (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Roma Urbanistica (2015), *Roma Resiliente: ri-pilogo delle attività dei primi otto mesi di lavoro*, Roma; <http://www.urbanistica.comune.roma.it/roma-resiliente/1136-valutazione-preliminare-di-resilienza.html> (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Romero-Lankao Patricia, Sarah Burch, Sara Hughes, Kate Auty, Alex Aylett, Kerstin Krellenberg, Ryoko Nakano, David Simon, Gina Ziervogel e Anja Wejs (2018), *Governance and Policy*, in Cynthia Rosenzweig, William D. Solecki, Patricia Romero-Lankao, Shagun Mehrotra, Shobhakar Dhakal e Somayya Ali Ibrahim (a cura di), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 585-606.





- Sarzynski Andrew (2015), *Public Participation, Civic Capacity, and Climate Change Adaptation in Cities*, in «Urban Climate», 14, pp. 52-67.
- Schlosberg David (2012), *Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy*, in «Ethics & International Affairs», 26, 4, pp. 445-461.
- Shi Linda, Eric Chu, Isabelle Anguelovski, Alexander Aylett, Jessica Debats, Kian Goh, Todd Schenk, Karen C. Seto, David Dodman, Debra Roberts, Timmons J. Roberts e Stacy D. VanDeveer (2016), *Roadmap towards Justice in Urban Climate Adaptation Research*, in «Nature Climate Change», 6, 2, pp. 131-137.
- Sprain Leah (2017), *Paradoxes of Public Participation in Climate Change Governance*, in «The Good Society», 25, 1, pp. 62-80.
- Tanner Thomas, Tom Mitchell, Emily Polack e Bruce Guenther (2009), *Urban Governance for Adaptation: Assessing Climate Change Resilience in Ten Asian Cities*, Brighton, Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Taylor Peter (2013), *Extraordinary Cities. Millennia of Moral Syndromes, World-Systems and City/State Relations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Uittenbroek Caroline J., Heleen L. P. Mees, Dries L.T. Hegger e Peter P.J. Driessen (2019), *From Public to Citizen Responsibilities in Urban Climate Adaptation*, in Jeroen van der Heijden, Harriet Bulkeley e Chiara Certomà (a cura di), *Urban Climate Politics. Agency and Empowerment*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 171-189.
- Valutazione Preliminare di Resilienza (2016), Roma; <http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/roma-resiliente/prg-gennaio2016.pdf> (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- van der Heijden Jeroen, Harriet Bulkeley e Chiara Certomà (2019), *Introduction: Promises and Concerns of the Urban Century*, in Jeroen van der Heijden, Harriet Bulkeley e Chiara Certomà (a cura di), *Urban Climate Politics. Agency and Empowerment*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-20.
- Verweij Marco e Michael Thompson (2007), *Clumsy Solution for a Complex World: Governance, Politics and Plural Perceptions*, Aldershot, Palgrave Macmillan.
- Woodruff Sierra C., Sara Meerow, Missy Stults e Chandler Wilkins (2022), *Adaptation to Resilience Planning: Alternative Pathways to prepare for Climate Change*, «Journal of Planning Education and Research», 42, 1, pp. 64-75.
- Zanchini Edoardo, Gabriele Nanni e Andrea Minutolo (a cura di) (2020), *Il clima è già cambiato. La mappa di 10 anni di impatti nel territorio italiano, le nuove politiche da accelerare con il Recovery Plan*, Rapporto 2020 dell'osservatorio di Legambiente Cittàclima; <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2020/11/Rapporto-cittaclima-2020.pdf>; (ultimo accesso: 29.VI.2021).

## Note

- <sup>1</sup> Questo è dovuto principalmente alla mancata approvazione di un piano nazionale di adattamento che dia attuazione alle linee generali già individuate nella Strategia Nazionale.

