

TRANSITION MANAGEMENT E SOSTENIBILITÀ: UNA GESTIONE STRATEGICA DEI TERRITORI EUROPEI*

Vincenzo Provenzano, Maria Rosaria Seminara

SEAS - Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche, Università degli Studi di Palermo,

Viale delle Scienze, 90128 - Palermo, Italia

vincenzo.provenzano@unipa.it; mariarosaria.seminara@unipa.it

Abstract

The article presents the Transition Management (TM) model as a governance model suitable for achieving sustainability objectives. Future strategies for developing European territories cannot fail to consider the environment as a crucial element for sustainable growth. European policies with the approval of the Green Deal are moving in this direction. The complexity of the current period requires a new governance process, and a cyclical, iterative, interactive, and participatory process of dialogue with local stakeholders characterizes this methodology. TM is a systemic approach postulated as a new governance model capable of conducting and coordinating system innovations towards sustainability in the panorama of European territories.

KEY WORDS: *Transition Management, Sustainability, Ecological Transition, Europe.*

1. Introduzione

NLa pandemia Covid-19 ha confermato l'urgenza di interventi atti a proteggere e ricostruire la natura, poiché risulta indissolubile il legame fra il benessere dell'umanità e quello degli ecosistemi. La strategia dell'Unione Europea nell'ambito della sostenibilità ambientale sottolinea proprio come "investire nella protezione e nel ripristino della natura sarà di cruciale importanza anche per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi Covid-19" [1].

Il periodo storico che stiamo vivendo si delinea come una nuova fase di transizione. La transizione definisce il passaggio da un iniziale stato di equilibrio ad un nuovo equilibrio dinamico, caratterizzato da fasi lente e veloci che scaturiscono dall'interazione dei processi di cambia-

mento strutturale, comportando l'innovazione in una parte importante di un sottosistema sociale [2].

La sfida per il futuro dei territori europei è indirizzare lo sviluppo verso la sostenibilità che attiene a diversi elementi e implica un futuro libero da importanti conflitti distruttivi [3]. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile possono essere raggiunti attraverso una visione condivisa e un processo strutturato, il che significa che un approccio di gestione della transizione può cambiare la società a medio e lungo termine. Occorre, dunque, ridefinire gli ambiti di competenza fra economia e ambiente con una visione in cui non esistono dicotomie di base.

Si sottolinea come, in un periodo di profonda trasformazione, la gestione dell'ecosistema deve costruire e mantenere sia la resilienza ecologica che quella economica,

*Il documento nella sua interezza è frutto del lavoro congiunto dei due autori.
LaborEst n. 23/2021. doi: 10.19254/LaborEst.23.04

nonché la necessità di flessibilità sociale per far fronte alle esigenze di cambiamenti economici e territoriali, mantenendo la capacità di innovare e adattarsi.

La transizione ecologica, in particolare, è un processo di cambiamento strutturale indispensabile per l'Unione Europea, un terreno fertile per nuove possibilità economiche, una sfida per il futuro sia dell'Unione, che del mondo intero [4]. La transizione ecologica si riflette, dunque, in un approccio sistemico che, oltre a considerare i problemi singoli e settoriali, deve affrontare tematiche complesse e facilitare l'identificazione di connessioni e feedback tra le varie componenti [5].

Il lavoro è strutturato nel seguente modo. Il secondo paragrafo descrive sinteticamente l'indirizzo delle politiche europee in direzione di uno sviluppo che mira a raggiungere obiettivi di sostenibilità ambientale ancorati ai processi di cambiamento attuali; il terzo paragrafo affronta il tema della transizione nel suo ampio significato e come può essere gestita; il quarto paragrafo approfondisce il modello di governance del *Transition Management* [6] quale nuovo approccio all'ascolto dei territori, ed infine, l'ultimo paragrafo conclude con alcune riflessioni degli autori su una nuova visione degli attuali assetti economici e istituzionali e delle attuali gerarchie territoriali.

2. Europa: le politiche per i territori e la sostenibilità

Nel settembre 2015, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ONU) ha adottato un programma di sviluppo per tutti i Paesi e le parti interessate allo scopo di adottare un modello di sostenibilità economica, sociale e ambientale. L'Agenda 2030, e i suoi diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), Stati membri attraverso una nuova partnership globale a garantire una crescita economica sostenibile e inclusiva, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente, promuovendo società non in conflitto tra loro, giuste e inclusive nella capacità di ridurre le disuguaglianze.

L'Europa si prefigge di adottare gli obiettivi delineati nell'Agenda 2030. In aggiunta, nel dicembre 2019 la Commissione Europea ha presentato la comunicazione sul *Green Deal* europeo [7]. Si tratta della nuova strategia di crescita dell'UE volta ad avviare il percorso di trasformazione dell'Europa in una società a impatto climatico zero, giusta, prospera e dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva.

La strategia, nel dicembre 2020, è stata confermata dal Consiglio europeo che si è impegnato a favore della transizione verde dell'UE, fornendo orientamenti politici in merito alle politiche per raggiungere l'impatto climatico zero entro il 2050. Concretamente, il *Green Deal* europeo è una «strategia», che si svilupperà attraverso una serie di misure di diversa natura – fra cui soprattutto nuove leggi e investimenti – che saranno realizzati nei prossimi

trent'anni.

Il *Green Deal* sottolinea all'interno dell'UE l'importanza della diversità, e il successo della strategia è in funzione del riconoscimento della specificità dei territori, della diversità culturale e sociale dei luoghi, e delle differenti caratteristiche presenti in ambito urbano e rurale.

Il *Green Deal* europeo apre a sinergie a livello locale, in un processo dal basso verso l'alto, così che il rafforzamento delle capacità istituzionali è sempre più cruciale per garantire che le autorità pubbliche, anche nelle regioni economicamente arretrate, possano affermarsi come uno "Stato imprenditoriale" [8].

L'attuazione di questi obiettivi comporta l'evoluzione da un'economia lineare ad una circolare, dove i processi di sostenibilità a partire dall'azienda agricola arrivano fino al consumatore finale; la creazione di un sistema alimentare e agricolo globale, un settore energetico pulito e resiliente, nonché un sistema di investimento sociale regolamentato, che include l'istruzione, la sanità, la parità di genere e lo sviluppo rurale. È necessario, dunque, bilanciare i diversi aspetti e le diverse dimensioni di uno sviluppo sostenibile nelle diverse dimensioni economiche, sociali, ambientali e istituzionali. In questa prospettiva, la politica di Coesione Europea svolge un ruolo chiave, promuovendo ulteriormente l'integrazione e l'uguaglianza economica e sociale.

L'obiettivo principale della politica di Coesione Europea è la riduzione dei divari strutturali, sia tra i Paesi che nell'ambito intra-nazionale. Le disuguaglianze socioeconomiche sono una caratteristica presente nel panorama economico europeo e rimangono una sfida per strategie di sviluppo che portano ad un maggiore equilibrio sia sociale che economico fra le regioni.

La politica di Coesione 2021-2027 adotta, a sua volta, criteri per l'allocatione delle risorse che privilegiano le aree con livelli più elevati di disoccupazione giovanile, basso grado di istruzione, con misure relative ai cambiamenti climatici e a favore dell'integrazione dei migranti, inoltre, si pone l'accento sul livello locale degli interventi, sostenendo lo sviluppo di strategie di crescita locale da parte delle autorità urbane e locali che dovrebbero essere incaricate o coinvolte nella individuazione e selezione dei progetti finanziati dall'UE. Anche l'Agenda 21 riconosce esplicitamente la necessità di perseguire nuove direzioni sui livelli di scala territoriale utilizzando un approccio sistemico. In quest'ambito si rileva l'importanza del modello del *Transition Management* -TM - [6] in relazione alle strategie per il futuro sotto l'aspetto della sostenibilità e che propone una governance innovativa.

Il TM, nel processo di transizione ecologica, assume particolare rilevanza se si identificano i processi co-evolutivi a lungo termine non come un dato inevitabile, da interpretare ex-post, bensì come processi da controllare e verificare in modo proattivo. I decisori politici non sono, quindi, osservatori distaccati del cambiamento, ma par-

tecipanti attivi per avviare innovazioni nella giusta direzione [9]. Si pone l'accento, nel prossimo paragrafo, sugli aspetti che contraddistinguono una transizione e le sue possibilità di crescita.

3. La transizione e la sua gestione

La transizione è il risultato dell'interazione di progressi che si sostengono e rafforzano a vicenda. Le transizioni non avvengono da cambiamenti di singole variabili, quali la variazione del prezzo di un bene, l'approvazione di un atto politico o l'avvento di una nuova tecnologia, ma sono il risultato di sviluppi in vari ambiti o dimensioni che si sostengono a vicenda: tecnologia, economia, istituzioni, comportamento, cultura, ecologia e immagine/paradigmi [6] sono le condizioni del cambiamento.

Il processo di transizione non è lineare, ma graduale e in una dimensione intertemporale [2]. In particolare, si possono distinguere in fasi i vari momenti di cambiamento che avvengono durante la transizione. Inoltre, la natura e velocità di cambiamento differiscono in ciascuna delle fasi che si identificano nelle fasi di pre-sviluppo, decollo, svolta e stabilizzazione (vedi fig. 1).

Nello specifico si identificano quattro fasi:

- La fase di pre-sviluppo non rileva cambiamenti visibili della società, ma si contraddistingue per i processi di sperimentazione;
- La fase di decollo avvia il processo di cambiamento e la prima accoglienza del cambiamento;
- La fase di svolta riflette i cambiamenti strutturali visibili quale risultato di un accumulo di risorse socio-culturali, economiche, ecologiche unite a cambiamenti istituzionali. Durante questa fase si innescano processi di apprendimento collettivo, di diffusione e innovazione;
- Infine, nella fase di stabilizzazione la velocità del cambiamento sociale diminuisce raggiungendo un nuovo equilibrio dinamico, ma stabile nel breve periodo.



Fig. 1 - Le quattro fasi della transizione.
(fonte: [2, 11])

Non può non notarsi che le fasi di transizione illustrate sono assimilabili alla logica di innovazione classica neoschumpeteriana, e al ciclo di sviluppo di un nuovo prodotto dalla sua introduzione alla fase di stabilizzazione.

Uno schema, quindi, che segue alcune linee classiche del cambiamento ma adattato alle specifiche esigenze del TM. Una transizione può subire accelerazioni da eventi shock, come una guerra, una pandemia, una crisi economica, ma il rapporto causa effetto non è lineare. La Transizione è il risultato di sviluppi endogeni ed esogeni con effetti incrociati e sviluppi autonomi che interagiscono influenzando i mutamenti sociali e il cambiamento culturale. La Transizione offre la prospettiva di significativi benefici ambientali, attraverso lo sviluppo di sistemi intrinsecamente più rispettosi dell'ambiente. L'economia dell'idrogeno, l'ecologia industriale e la mobilità personalizzata sono esempi di innovazione di sistema e i dei suoi linkages settoriali.

In tale ambito, una domanda da porsi è se la governance territoriale è in grado di influenzare la Transizione ecologica. Le Transizioni, infatti, sono il risultato dell'interazione di diversi processi, molti dei quali sfuggono ad un controllo unitario e gerarchico, come il cambiamento culturale che si caratterizza per la sua autonomia spaziale e temporale. È possibile però influenzare la direzione e la velocità di una transizione, modificandone la probabilità del suo avverarsi. Si hanno a disposizione diversi meccanismi per cui il macro-risultato dipende dall'avverarsi di diverse micro-decisioni. Un modello di governance territoriale del Transition Management può orientare le dinamiche di sviluppo agli obiettivi di sostenibilità.

Il TM, infatti, si basa su una duplice strategia, il miglioramento del sistema (miglioramento di una traiettoria esistente) e una sua innovazione (una nuova traiettoria di sviluppo o trasformazione). Il TM si discosta, quindi, dal vecchio modello di pianificazione e attuazione volto a raggiungere particolari risultati. Si basa su un approccio orientato al processo, che aiuta ad affrontare la complessità e l'incertezza in modo costruttivo, secondo meccanismi di induzione all'indietro che riformulano obiettivi e target intermedi (vedi Fig.2).

Il TM si prefigura come una forma di gestione dei processi rispetto a una serie di obiettivi definiti dalla società in un particolare momento. Le capacità di problem solving della società sono mobilitate e tradotte in un programma di transizione, legittimato da un processo politico attivo.

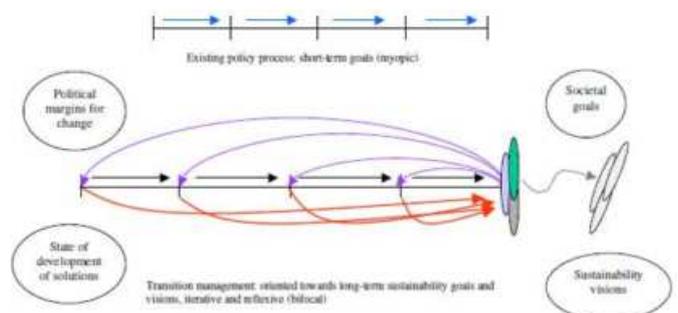


Fig. 2 - Il Transition Management verso lo schema classico di intervento.
(fonte: [2])

Il modello del TM appare, quindi, idoneo a raggiungere gli obiettivi che la transizione ecologica si prefigge nel suo significato più ampio, includendone aspetti economici, sociali e di governance. Nel prossimo paragrafo ne sono descritte alcune caratteristiche.

4. Il modello del *Transition Management* come un nuovo approccio alla governance territoriale ed ecologica

Il Transition Management è un approccio sistemico alla governance, che su larga scala offre la possibilità di guidare e coordinare innovazioni di sistema che si muovono verso una maggiore sostenibilità. A livello di strategia, si identificano traiettorie di sostenibilità costruendo processi creativi di scenari futuri [10]. La funzione più preminente degli scenari di transizione è quella di riuscire ad ottenere una riformulazione irreversibile degli attuali paradigmi [11]. Il TM è un disegno possibile di cambiamento del sistema a lungo termine.

Il coinvolgimento partecipativo e democratico degli attori locali, con differenti background nel processo strategico di governance, permette di identificare la natura dei problemi e i meccanismi causali sottostanti, trovando nuove direzioni per soluzioni a problemi persistenti. Nonostante ciò la transizione ecologica non può essere gestita in senso assoluto, il TM porta a miglioramenti nelle prestazioni attraverso interventi specifici [12].

Gli scenari possono fornire una direzione e un focus affinché si evolvono in cambiamenti strutturali nella società, sviluppando rappresentazioni a lungo termine di mondi sostenibili. Gli scenari utili per l'applicazione del modello di TM dovrebbero avere la capacità di integrare differenti aspetti dei problemi, saper riconoscere l'incertezza e coinvolgere un'ampia platea pubblica sui temi della sostenibilità e dello sviluppo [13].

Il modello del TM, nella sua struttura, condivide le caratteristiche della teoria della complessità, della teoria della governance e di quella sociale, senza sovrapposizioni [10]. La complessità affronta la dinamica dei sistemi complessi e adattivi [14] con cui le dinamiche di una transizione sono comparabili, la teoria della governance risponde alla necessità di gestire dinamiche sociali complesse, mentre la teoria sociale aggiunge un utile punto di partenza per analizzare le dinamiche sociali.

In tal senso, la teoria sociale costituisce un ponte tra complessità e governance in quanto descrive e spiega la coevoluzione tra attori, strutture e pratiche.

Il processo di cambiamento è un prerequisito perché avvenga una transizione e il rafforzamento delle diverse innovazioni avvenute in modo congiunto [11].

Queste diverse innovazioni di nicchia hanno luogo su diversi domini della società, ognuno dei quali ha il proprio ritmo interno di cambiamento. Gli sviluppi economici, ad esempio, sono caratterizzati da tempi relativamente ra-

pidi rispetto agli adattamenti culturali: i diversi domini necessitano la loro sincronizzazione e il TM dispone dei giusti incentivi per una loro modulazione [2, 15].

La sollecitazione di diverse innovazioni specifiche ha lo scopo di coltivare alternative sostenibili alle pratiche esistenti, innescando le trasformazioni strutturali in una prospettiva a lungo termine. Così, gli scenari di transizione assumono la configurazione di esplorazioni partecipative di possibili traiettorie di sviluppo che incorporano un meccanismo di cambiamento verso uno stato futuro desiderato del sistema. Il percorso della sostenibilità futura è caratterizzato da incertezza, da un processo riflessivo di ricerca, apprendimento e sperimentazione. Le modalità diventano, quindi, "*learning by doing and doing by learning*", nel momento in cui si esplorano le interrelazioni tra le diverse tendenze in atto. In questo senso, il futuro non è trattato come una realtà empirica, ma come un insieme di alternative parzialmente visibili con ampi spazi di possibilità [16].

A livello strategico, la Transizione è una rete di innovazione, composta da attori di varia estrazione, che confrontano e integrano tra loro le diverse percezioni sui problemi strutturali. Questa visione sulla realtà si manifesta nella forma di percezione condivisa e integrata del problema [17]. Lo sviluppo dello scenario risiede nella percezione dei segnali intermittenti che preannunciano cambiamenti politici, economici o sociali nella società. Questi processi non sono solo cruciali per indicare il divario tra il presente e il futuro, ma per indicare chiaramente la direzione di sviluppo auspicata.

Il TM, nel processo di transizione ecologica, assume particolare rilevanza se si identificano i processi co-evolutivi a lungo termine e da verificare proattivamente. I decisori politici, quindi, non sono osservatori distaccati del cambiamento, ma partecipanti attivi nella direzione delle innovazioni da intraprendere [9].

Il TM nella sua operatività conferma le arene di transizione. Gli attori di uno scenario di cambiamento prendono parte a un processo ciclico, il *Transition Management Cycle* [18 - 20] definisce i problemi, gli scenari e i percorsi di transizione sviluppati, le reti mobilitate, gli esperimenti espletati, i risultati monitorati riflettendo i diversi momenti di apprendimento.

Il *TM-Cycle*, si basa sull'interazione di elementi teorici, riflessioni ed esperimenti pratici. La struttura del modello è ciclica e le fasi si possono susseguire senza un ordine sequenziale. La struttura operativa del *TM-Cycle* si articola, quindi, in quattro fasi che coinvolgono direttamente gli attori sociali:

- fase strategica
- fase tattica
- fase operativa
- fase riflessiva.

La fase strategica comprende il processo di sviluppo della visione, la definizione di obiettivi e le norme definite attraverso la discussione collettiva e una prospettiva a lungo termine. Le attività strategiche porteranno ai cambiamenti del sistema sociale.

La fase tattica riguarda l'interazione tra gli attori che guidano lo sviluppo. Le attività tattiche si concentrano sull'interpretazione delle visioni create dalle attività strategiche a livello di sistema e nelle varie reti, organizzazioni e istituzioni coinvolte. Le attività tattiche cercano di identificare le barriere che possono incontrarsi (come la regolamentazione, le condizioni economiche) quando si interpretano queste visioni a livello di sistema. In questa fase, sono reclutati gli attori che hanno la capacità di apportare modifiche in grado di tradurre la visione della transizione nelle proprie agende di intervento.

La fase operativa costituisce il processo di learning by doing attraverso la sperimentazione e l'implementazione specifica. Essa è focalizzata focalizzata sull'innovazione radicale che trasforma le pratiche sociali, tecnologiche, istituzionali e comportamentali, e che a loro volta filtreranno e trasformeranno la struttura del sistema.

Infine, la fase riflessiva permette di valutare in tempi dilatati il cambiamento sociale. Si può osservare che le attività riflessive possono essere sia incorporate all'interno della politica e della regolamentazione, ma anche in funzione del "consenso generale" della società che si crea nella società attraverso i media e le tecnologie dell'informazione.

5. Conclusioni

Il modello del TM cambia radicalmente le tecniche di pianificazione implementando un modello orientato al processo dinamico di cambiamento. Si prefigura come un modello che unisce crescita, innovazione e ambiente, temi attualmente al centro del dibattito politico in Europa in un periodo dominato dal Covid-19 e che riflette cambiamenti economici, sociali e culturali.

Inoltre, esso fornisce strumenti trasversali per la risoluzione di problemi specifici, essendo caratterizzato da una visione dinamica dei fenomeni sociali e da un approccio multilivello alla risoluzione dei problemi.

Le problematiche ambientali, sociali ed economiche sono strettamente connesse e devono essere perseguite congiuntamente. La transizione ecologica riconosce l'ambiente come elemento costitutivo dell'economia e quest'ultima come elemento inscindibile dall'ambiente.

Le politiche, quindi, di intervento non sono più affrontate in modo lineare, ma seguono un andamento complesso, con continui processi di induzione a ritroso, ed elevato grado di flessibilità.

Il modello di governance del TM si adatta, quindi, alla gestione dei territori, perché ne coglie il dinamismo e la

complessità per comprendere i fenomeni economici e sociali legati alla variabile ambientale.

La struttura a strati del TM coinvolge diversi portatori di interesse, rendendo necessario il processo democratico nella indicazione delle scelte, in cui la partecipazione pubblica non si limita all'ascolto ma definisce modi e tempi dell'agenda politica.

Bibliografia

- [1] European Commission: EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives. Communication for the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, p. 25, 2020
- [2] Kemp R., Loorbach D.: *Governance for sustainability through transition management*. In *Open Meeting of Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community*. Montreal, Canada, vol. 20, 2003
- [3] Provenzano V.: *Ripensare lo sviluppo economico-il valore della marginalità in un mondo di incertezza*. 1° edizione, vol. 1362. Carocci Editore, 2020
- [4] Europea C.: Reflection paper towards a sustainable Europe by 2030, 2019
- [5] Geels F.W.: *Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multilevel perspective and a case-study*. In: *Research Policy*, vol. 31(8-9), pp. 1257 - 1274, 2002
- [6] Rotmans J., Kemp R., Van Asselt M.: *More evolution than revolution: transition management in public policy*. In: *Foresight*, vol. 3(1), pp. 15 - 31, 2001
- [7] European Commission, Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism, 2020b. Maggiori informazioni su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17
- [8] McCann P., Soete, L.: *Place-based innovation for sustainability*. In: Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020
- [9] Bruggink J.J.C.: *The next 50 years: four European energy futures*. In: Report of Energy Research Centre of The Netherlands (ECN). Petten, 2005
- [10] Sondejker S., Geurts J., Rotmans J., Tukker A.: *Imagining sustainability: the added value of transition scenarios in transition management*. Foresight, 2006
- [11] Rotmans J.: *Societal innovation: between dream and reality lies complexity*. Inaugural Address, Erasmus University of Rotterdam. Rotterdam, 2005
- [12] Meadowcroft J.: *Environmental political economy*. In: *Technological Transitions and the State*. *New Political Economy*, vol. 10, n. 4, pp. 479 - 498, 2005
- [13] Raskin P., Banuri T., Gallopin G., Gutman P., Hammond A., Kates R., Swart R.: *Great transition: The promise and lure of the times ahead (vol. 1)*. Boston: Stockholm Environmental Institute, 2002
- [14] Krohn W., Küppers G., Nowotny H. (Eds.): *Selforganization: portrait of a scientific revolution (vol. 14)*. Springer Science & Business Media, 2013
- [15] Meadowcroft J.: *What about the politics? Sustainable development, transition management, and long-term energy transitions*. In: *Policy Sciences*, vol. 42(4), pp. 323 - 340, 2009
- [16] Gallopin G., Hammond A., Raskin P., Swart R.: *Branch Points: Global Scenarios and Human Choice*. Stockholm Environment Institute. Stockholm, 1997
- [17] Loorbach D.: *A multi-level framework for transition management. Paper presented at the International Conference on Innovation, Sustainability and Policy*. Seeon, Germany, 23 - 25 May 2004, 2004
- [18] Loorbach D.: *Transition management: new mode of governance*

for sustainable development. Utrecht: International Books, 2007

[19] Loorbach D.: *Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework*. In: *Governance*, vol. 23(1), pp. 161 – 183, 010

[20] Loorbach D., Rotmans J.: *Managing transitions for sustainable development*. In: Wieczorek A.J., Olsthoorn X. (Eds): *Industrial Transformation – Disciplinary Approaches Towards Transformation Research*. Kluwer, Deventer, 2006

