

*Transizione ecologica e governance territoriale.
Le esperienze di Terni e Taranto*
di Giorgia Panico^{*}, Lidia Greco^{**}

Il contributo propone un'analisi comparata dei processi di transizione ecologica nelle città siderurgiche di Terni e Taranto, ricostruendone il contesto, gli assetti di governance, il processo di trasformazione e gli attori coinvolti. L'indagine evidenzia due traiettorie di cambiamento differenti e offre spunti utili per una riflessione sui modelli di governance sostenibile nei contesti industriali.

Parole chiave: transizione ecologica; just transition; governance; siderurgia; Terni; Taranto.

Ecological transition and territorial governance. The cases of Terni and Taranto

The study presents a comparative analysis of the ecological transition processes in the steel-producing cities of Terni and Taranto, examining their context, governance structures, transformation paths, and the actors involved. The study highlights two distinct trajectories of change and offers valuable insights into a reflection on sustainable governance models in industrial settings.

Keywords: ecological transition; just transition; governance; steel industry; Terni; Taranto.

Introduzione

Sin dal suo insediamento, nel dicembre 2019, la Commissione europea ha dato avvio a una rapida transizione verso la sostenibilità: il Green Deal, cuore di questa strategia, ha fissato come obiettivi vincolanti la neutralità climatica entro il 2050 e una riduzione del 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Pur rappresentando un'importante occasione di innovazione tecnologica, ricerca e crescita della produttività, questo cambiamento impone alle industrie ad alta intensità energetica una profonda revisione dei propri modelli produttivi e rischia al tempo stesso di inasprire o creare nuove disuguaglianze socioeconomiche, territoriali e settoriali.

DOI: 10.5281/zenodo.17559012

^{*} Università del Salento. giorgia.panico@unisalento.it.

^{**} Università degli Studi di Bari Aldo Moro. lidia.greco@uniba.it.

Sicurezza e scienze sociali XIII, 3/2025, ISSN 2283-8740, ISSN e 2283-7523

Nel contesto italiano, seppur con traiettorie differenti, le città di Terni, con AST Acciai Speciali Terni, e Taranto, con l'ex-ILVA, condividono una lunga storia siderurgica e si trovano oggi in prima linea nel passaggio a un modello economico più sostenibile: Taranto beneficia del *Just Transition Fund* (JTF), mentre il distretto di Terni-Narni promuove il progetto *TURN – Urban Re-Generation* per la sostenibilità ambientale e la rigenerazione urbana.

L'esperienza di Taranto è stata ampiamente esplorata in relazione alla vicenda della sua acciaieria, la più grande d'Europa a ciclo integrale (Greco, Chiarello, 2016; Romeo, 2019), ma anche per le annesse vicende ambientali, sanitarie e occupazionali, più recentemente analizzate alla luce del “trilemma della sostenibilità” (Barca, Leonardi, 2018; Greco, 2023; Novelli, Mandelli, Jessoula, 2023). Su Terni, invece, l'attenzione si è rivolta principalmente alla dimensione industriale della città e alla sua identità operaia (Portelli, 2005; 2017; 2023; Cristofori, 2009), mentre solo in tempi recenti sono state indagate le criticità ambientali e sanitarie legate alle attività industriali (ARPA *et al.*, 2018; Bauleo *et al.*, 2023). Tuttavia, se da un lato la questione ambientale ha progressivamente acquisito centralità nel dibattito scientifico e pubblico, anche grazie alle continue denunce di cittadini e associazioni ambientaliste, dall'altro i percorsi di transizione verso la sostenibilità appaiono inesplorati.

Il presente contributo si interroga, in prospettiva comparata, sui processi di transizione legati alla crisi climatica e alle scelte di sostenibilità ecologica in atto nelle realtà di Terni e Taranto, analizzando in particolare il modello di governance del cambiamento. Metodologicamente, l'analisi si basa su evidenze quantitative e qualitative.

Il contributo si articola come segue. Il primo paragrafo passa in rassegna la letteratura sulla governance delle transizioni, analizzandone i principali filoni teorici. Il secondo, dedicato all'analisi dei due casi di studio, ricostruisce le trasformazioni del tessuto industriale delle due città e il sistema degli attori istituzionali, economici e sociali coinvolti nei processi locali di transizione. Il terzo paragrafo, infine, confrontando i due casi, evidenzia la diversità delle traiettorie di transizione e offre spunti utili per una riflessione sui modelli di governance locale nei contesti industriali.

1. La governance della transizione ecologica: approcci teorici a confronto

Negli ultimi decenni, la transizione ecologica e la sua governance hanno acquisito un ruolo sempre più centrale sia nelle agende politiche sia nel dibattito accademico.

La letteratura sulla governance si è sviluppata, com'è noto, in risposta ai cambiamenti che hanno ridisegnato il ruolo dello Stato e le modalità di governo nelle società contemporanee. Alla tradizionale logica gerarchica si è progressivamente sostituito un approccio più orizzontale e policentrico, in linea con la crescente complessità sociale e con i limiti del “government” nel gestire problemi articolati, ma non senza interrogativi e criticità legati alla frammentazione del potere e al rischio di squilibri tra attori (Jessop, 1997; Hooghe, Marks, 2001). Inizialmente centrata su dimensioni tecnico-normative, l'analisi si è in seguito orientata verso prospettive più riflessive, attente alla natura dinamica, complessa e intrinsecamente politica dei processi di transizione (Loorbach, Frantzeskaki, Avelino, 2017). In linea con questa visione, la governance stessa è riconosciuta come fattore cruciale nei processi di trasformazione delle società verso la sostenibilità (Voß, Bornemann, 2011). Il cambiamento non segue percorsi lineari e predeterminati, ma implica negoziazioni, conflitti e co-produzioni tra molteplici attori e livelli (Avelino *et al.*, 2016) che contribuiscono con competenze e visioni differenti (Grin, Rotmans, Schot, 2010).

Nel loro contributo, Zolfagharian *et al.* (2019) propongono il *transition research onion*, un quadro analitico per riflettere sia teoricamente sia metodologicamente sugli studi dedicati alle transizioni. All'interno di questo schema, gli autori identificano quattro approcci ricorrenti, ai quali si affiancano modelli emergenti o mutuati da altre discipline. Tali approcci – la *Multi-Level Perspective*, lo *Strategic Niche Management*, il *Transition Management* e i *Technological Innovation Systems* – si concentrano specificatamente sull'analisi dei processi di trasformazione sociotecnica, ovvero su quei cambiamenti che coinvolgono congiuntamente la dimensione tecnologica, sociale e istituzionale.

Col tempo si è riconosciuta l'inadeguatezza degli approcci tradizionali nel governare transizioni caratterizzate da complessità e incertezza. La letteratura ha così introdotto principi di flessibilità, apprendimento iterativo e sperimentazione, aprendo la strada a modelli più adattivi come la *Reflexive Governance* (Voß *et al.*, 2006; Voß, Bornemann, 2011). In questo quadro rientrano anche il *Transition Management* e l'*Adaptive Management* (Chaffin, Gosnell, Cosens, 2014), sviluppati rispettivamente nell'ambito dell'innovazione sostenibile e della gestione delle risorse naturali, ma accomunati dal coinvolgimento di istituzioni, esperti e stakeholder nella definizione dei problemi e nella sperimentazione di soluzioni. In continuità con tale orientamento, il dibattito recente ha valorizzato la governance sperimentalista di C.F. Sabel e D.G. Victor (2024), che si propone come alternativa ai modelli multilaterali tradizionali: al posto di regole astratte e uniformi, essa punta a cicli iterativi di sperimentazione, monitoraggio e

revisione, supportati da meccanismi di incentivi e sanzioni; un ruolo centrale è attribuito alle alleanze volontarie tra attori pubblici e privati che adottano standard più ambiziosi e si pongono come avanguardie della transizione.

Nonostante questa apprezzabile evoluzione, permangono ancora alcuni limiti strutturali. Gli approcci fin qui citati, infatti, tendono a focalizzarsi prevalentemente sulle dinamiche sistemiche e tecnologiche del cambiamento, lasciando in secondo piano le implicazioni sociali, economiche e distributive che i processi di transizione comportano. In risposta a tali limiti, si è progressivamente affermato il concetto di *Just Transition* (JT) che, originatosi all'interno del dibattito sindacale nordamericano, è stato successivamente applicato alla governance delle transizioni, con particolare riferimento ai contesti industriali ad alta intensità energetica (McCauley, Heffron, 2018; Weller, 2018). La JT, al crocevia tra diritto dell'energia, giustizia ambientale e politiche del lavoro, offre infatti una risposta critica alle disuguaglianze generate dalla transizione ecologica, proponendo una visione di giustizia integrata – distributiva, procedurale e razionale – orientata all'equità sociale e territoriale.

2. Terni e Taranto: due città siderurgiche alla prova della transizione

2.1. La transizione ecologica dell'industria siderurgica

Nel contesto delle rinnovate ambizioni climatiche globali il settore siderurgico è chiamato a un ripensamento radicale sia dei processi produttivi sia dei flussi di materia prima, promuovendo al tempo stesso un consistente aumento del riciclo dei rottami e una diminuzione della dipendenza da minerale vergine (Vogl, Åhman, Nilsson, 2018).

Insieme al settore chimico, cementiero e del vetro, la siderurgia è uno dei cosiddetti settori *hard-to-abate*, settori cioè in cui la riduzione delle emissioni di gas serra è resa complessa dalla dipendenza da fonti fossili e dalla difficile elettrificazione. Le prospettive di decarbonizzazione si articolano principalmente lungo due direttrici: l'integrazione dei combustibili fossili con tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio (CCS) e l'impiego di idrogeno verde (Wesseling *et al.*, 2017; Vogl, Åhman, Nilsson, 2018). La possibilità tecnologica della siderurgia viene sostenuta dall'UE con un mix integrato di strumenti (piani e regolamenti), incentivi

come l'*Innovation Fund*, i fondi di coesione e il JTT¹, e strumenti di mercato come l'ETS e il CBAM. Più in generale, per sostenere questo processo, la Commissione ha adottato il pacchetto "*Fit for 55*" (2021), un insieme di politiche e misure che vanno dalla promozione della riforestazione al sostegno alla decarbonizzazione.

Tuttavia, la transizione verso tecnologie a basse emissioni non è priva di ostacoli. Nell'analisi di Wesseling *et al.* (2017) sulle implicazioni sistemiche per una *deep decarbonization* delle industrie ad elevata intensità energetica emergono con chiarezza quattro grandi ordini di fattori – rigidità temporale degli investimenti, profittabilità instabile, assenza di domanda verde e politiche deboli sulla CO₂ –, la cui interazione crea un effetto di *lock-in* su tecnologie e pratiche esistenti. In aggiunta, il processo di decarbonizzazione rischia di produrre effetti squilibrati, aumentando le disuguaglianze. La scelta a scala europea di adottare il JTF emerge appunto dalla considerazione che la sostenibilità economica e ambientale può essere realmente raggiunta solo se non avviene a scapito di lavoratori, comunità e territori.

L'analisi dell'esperienza delle aree di Terni e di Taranto è importante anche per valutare le possibili disuguaglianze territoriali.

2.2. Da Manchester d'Italia al progetto TURN: l'esperienza di cambiamento a Terni

Terni, storicamente nota come la "Manchester d'Italia", deve gran parte della sua identità e configurazione urbana all'acciaieria, che già dalla fine del XIX secolo l'ha trasformata in uno dei principali poli della siderurgia nazionale (Portelli, 2017; Ciuffetti, 2020). Sebbene la sua forza lavoro sia oggi numericamente ridotta rispetto al passato, l'azienda occupa ancora direttamente più di 2.300 lavoratori mentre diverse altre centinaia sono coinvolte nei servizi e nell'indotto.

L'economia del territorio, tuttavia, non è mai stata esclusivamente siderurgica. Fin dalla fase proto-industriale, la città ha mostrato segni di diversificazione produttiva, trainata dallo sfruttamento dell'energia idroelettrica, che ha abilitato l'insediamento del comparto chimico, tessile, meccanico e manifatturiero specializzato (Portelli, 2017). Le crisi cicliche di questi comparti hanno imposto cicli di specializzazione seguiti da forzate riconversioni; attualmente, i territori di Terni, Narni e i comuni limitrofi

¹https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en (consultato il 31 luglio 2025).

rientrano ufficialmente nell'area di crisi industriale complessa riconosciuta dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy².

Ciuffetti (2020) distingue quattro fasi storiche nello sviluppo dell'acciaieria: fondazione e radicamento locale (1880-1915), espansione e diversificazione settoriale (1915-1945), crisi e riconfigurazione postbellica (1945-1970), deindustrializzazione e privatizzazione (1970-2000). A partire dagli anni 2000 si inaugura una nuova fase, segnata da profonde trasformazioni industriali, economiche e sociali, che riflettono il mutamento del contesto globale e l'indebolimento del legame tra fabbrica e territorio. L'acciaieria di Terni attraversa una stagione di incertezze, scandita da cambi di proprietà e forti tensioni sindacali (2004-2005 e 2014-2015) (Portelli, 2005; Saltalippi, 2022). La tabella 1 ricostruisce, fino ai giorni nostri, la storia dell'acciaieria attraverso i principali passaggi di proprietà.

Tab. 1. Cronologia dei principali passaggi di proprietà dell'acciaieria di Terni. Fonte: Rielaborazione degli autori.

Anni	Evento
1884-1922	Fondazione da parte di S. Breda per la produzione di acciaio destinato all'industria bellica. Dopo la sua morte (1903), il controllo passa ai cantieri navali Odero e Orlando.
1922-1933	Dal 1922, con il nome "Terni Società per l'Industria e l'Elettricità", l'azienda si trasforma in un complesso polisettoriale integrato elettrico-siderurgico-chimico, attraverso l'acquisizione della Società Industriale per il Carburante di Calcio, Acetilene e Gas.
1933-1960	L'IRI controlla l'acciaieria come asset strategico dello Stato.
1960-1988	Il piano Finsider di ristrutturazione della siderurgia nazionale assegna all'azienda la specializzazione nella produzione di acciai di alta qualità (e nastri magnetici a freddo). Con la nazionalizzazione dei settori elettrico e chimico, l'azienda cessa di essere polisettoriale. All'interno della Finsider, si afferma come una delle imprese leader. Nel 1987 si scinde in tre società.
1988-1994	L'acciaieria è coinvolta nei processi di riorganizzazione della siderurgia pubblica italiana e conferisce i propri impianti all'ILVA. Nascono il Tubificio di Terni e la Società delle Fucine.
1994-2012	L'azienda viene privatizzata e venduta alla cordata Kai Italia, composta da imprenditori italiani e dalla multinazionale tedesca ThyssenKrupp. AST diventa successivamente "ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni".
2012-2021	Nel 2012 il gruppo finlandese Outokumpu acquisisce la divisione inox di ThyssenKrupp (Inoxum). L'azienda muta ragione sociale in "Acciai Speciali Terni". Per motivi antitrust, AST viene esclusa dall'integrazione e nel 2014 viene infine riacquisita da ThyssenKrupp.
2022-oggi	Nel 2022 il gruppo Arvedi SpA acquisisce AST e le controllate commerciali in Germania, Italia e Turchia.

² <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/terni-narni-area-di-crisi-industriale-2023> (consultato il 25 luglio 2025).

Giorgia Panico, Lidia Greco

Nel 2022 l'acciaieria passa sotto il controllo del Gruppo italiano Arvedi³, controllato da Finarvedi, con ThyssenKrupp che mantiene una quota di minoranza (15%). Il nuovo assetto segna l'inizio di una fase di rilancio, con un piano industriale da circa un miliardo di euro focalizzato sulla decarbonizzazione e l'adozione di idrogeno verde, con l'obiettivo di garantire la continuità occupazionale.

La sostenibilità è oggi un asse centrale nelle strategie industriali del Gruppo Arvedi, che affianca alle pratiche interne il sostegno a iniziative territoriali – come il progetto *TURN – Urban Re-Generation*, oggi noto come *TURN – Umbria Re-Generation*⁴ – orientate alla rigenerazione urbana e al rafforzamento del legame con il contesto locale. Il Rapporto di sostenibilità 2024 documenta questo impegno, evidenziando gli sforzi di AST per una siderurgia sempre più compatibile con obiettivi ambientali e sociali, attraverso l'uso di tecnologie a basso impatto (come il forno elettrico ad arco), di materiali riciclati e l'elevata circolarità dei processi. Sul piano della governance, l'azienda ha inoltre adottato standard internazionali, ottenendo nel 2024 la certificazione ResponsibleSteel™ – prima in Italia a ricevere tale riconoscimento – e introducendo nel 2025 una Politica per i diritti umani a essa collegata. A coronamento di questo percorso, l'Accordo di Programma siglato l'11 giugno 2025⁵ segna una svolta nel rilancio di AST, con oltre 1,1 miliardi di investimenti destinati a trasformare lo stabilimento in un polo siderurgico europeo moderno, sostenibile e digitale.

Sul piano della costruzione di reti territoriali, l'azienda partecipa come soggetto fondatore al progetto *TURN*⁶, un'iniziativa promossa da Confindustria Umbria con l'obiettivo di creare “comunità sostenibili” di imprese, favorendo l'adozione e la diffusione di pratiche di economia circolare e sviluppo responsabile. Il progetto mira a creare un “effetto filiera”, in cui le imprese trasmettano il proprio approccio sostenibile a fornitori e clienti, innalzando così le soglie di competitività e di responsabilità collettiva. Tra i soggetti promotori figurano, accanto a Confindustria Umbria, la Fondazione Cassa di Risparmio di Terni e Narni –

³ <https://www.acciaiterni.it/chi-siamo/> (consultato il 10 luglio 2025). Arvedi è l'unico produttore italiano presente nella classifica mondiale dei primi cento produttori di acciaio grezzo (World Steel Association, 2024).

⁴ Il progetto ha assunto questa nuova denominazione in occasione dell'estensione su scala regionale, aggiungendo il distretto di Perugia ed Eugubino-gualdese, per un totale di 46 imprese partner.

⁵ <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/ast-firmato-al-mimit-laccordo-di-programma-per-il-rilancio-del-sito-produttivo-di-terni> (consultato il 12 luglio 2025).

⁶ <https://turnumbria.it/> (consultato il 3 luglio 2025).

che dal 2019 sostiene finanziariamente il progetto – e dal 2024 la Fondazione Perugia.

Il progetto nasce a cavallo fra il 2017 e il 2018, dall'intuizione di otto realtà industriali del territorio ternano-narnese aderenti a Confindustria Umbria – tra queste, come già detto, l'acciaieria AST – mosse dal desiderio di riscattare l'industria pesante dalla percezione di «brutta, sporca e cattiva» e di valorizzare le buone pratiche di sostenibilità già adottate⁷. Nel 2018, l'iniziativa prende forma con il lancio ufficiale; un anno più tardi, viene avviata la fase di strutturazione e certificazione secondo la normativa ISO 37101 “Comunità sostenibili – Sistema di gestione per lo sviluppo sostenibile”⁸. La tabella 2 ricostruisce le tappe principali del progetto.

Tab. 2. Le fasi del processo di costituzione del distretto industriale certificato in ambito di sostenibilità. Fonte: Rielaborazione degli autori.

Tappa	Descrizione
1 Mappatura delle buone pratiche	Mappatura delle pratiche aziendali in base a dieci pilastri ispirati agli OSS dell'Agenda ONU 2030.
2 Diffusione	Promozione delle pratiche sostenibili presso le imprese del territorio, con l'obiettivo di creare una rete condivisa di valori e azioni.
3 Certificazione ISO 37101	Adozione della norma internazionale sulla gestione dello sviluppo sostenibile, istituzione di un comitato d'indirizzo, attività di inclusione di nuove imprese.

Ciò che inizialmente viene concepito come un semplice *brand* per comunicare all'opinione pubblica l'impegno ecologico delle imprese, si trasforma rapidamente in un vero e proprio “distretto certificato”, il primo in Italia. A questo caso di collaborazione territoriale si affianca, infine, l'esperienza pilota della Comunità Energetica Rinnovabile “Insieme Sostenibili”⁹, che rappresenta un ulteriore esempio di cooperazione tra imprese locali orientata alla sostenibilità.

3. Dalla crisi strutturale dell'industria ai tentativi di diversificazione socioeconomica: l'esperienza di Taranto

⁷ Intervista a R. Morelli, Amministratore di Morelli Logistica e Servizi ed ex Presidente della Sezione di Terni di Confindustria (2020-2024), Umbria, 15 giugno 2025.

⁸ https://www.bureauveritas.it/needs/certificazione-iso-37101-gest_sostenibile-comunita (consultato il 3 luglio 2025).

⁹ Alla rete aderiscono: due aziende già coinvolte nel progetto TURN; Confindustria Umbria, Lega Coop Umbria, Confartigianato Imprese Terni – come soci fondatori; Umbria Energy, che supporta lo sviluppo sia in qualità di Produttore Terzo esterno sia come soggetto promotore dell'iniziativa. <https://insiemesostenibili.it/> (consultato il 3 luglio 2025).

La storia di Taranto moderna è indissolubilmente legata alla sua storia produttiva. Area industriale già a partire dalla seconda metà dell'Ottocento per la presenza dell'Arsenale militare e di attività ad esso connesse, con l'insediamento, a gestione pubblica, del polo siderurgico nel 1959 – prima Italsider e poi Ilva – Taranto diventa una città-fabbrica. La tabella 3 ricostruisce la storia dell'acciaieria attraverso i principali passaggi di proprietà e gli eventi più rilevanti che ne hanno segnato lo sviluppo.

Tab 3. Cronologia dei principali passaggi di proprietà e degli eventi più significativi dello stabilimento siderurgico di Taranto. Fonte: Rielaborazione degli autori.

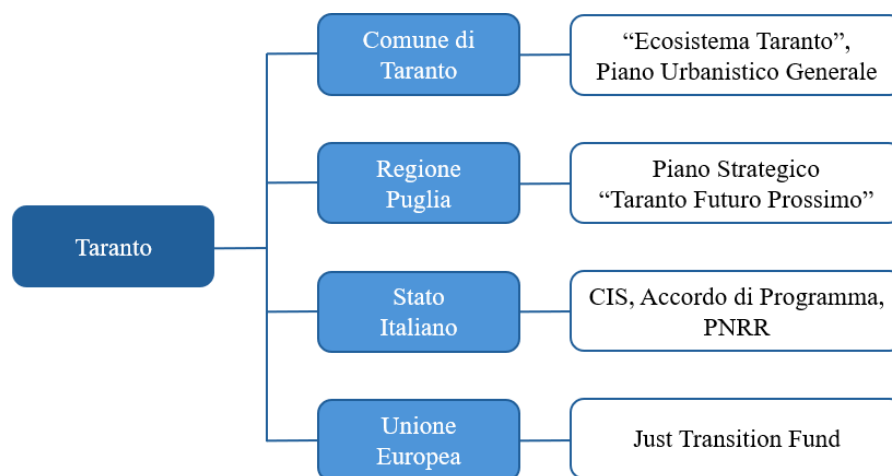
Anni	Evento
'70	«Raddoppio» dello stabilimento Italsider, il più grande sito produttivo italiano dopo Fiat Mirafiori (area di 15 km ² , pari al doppio della città).
Anni '80 (inizio)	Massima espansione con la produzione dell'80% dell'acciaio italiano; circa 20.000 addetti diretti e 15.000 nell'indotto distribuiti in 400 aziende.
Anni '80 (fine)	Ristrutturazione della siderurgia europea e nazionale e drastico ridimensionamento della forza lavoro: da ~22.000 (1980) a ~10.500 (1990).
Anni '90 (inizio)	Orientamento politico verso la privatizzazione; fallimento di Finsider nel razionalizzare gli asset e concorrenza dei Paesi dell'Est. Emergono nuovi attori privati (Lucchini, Pittini, Riva).
1995	Acquisizione dello stabilimento da parte del Gruppo Riva: cessione del 100% di ILVA Laminati Piani (impianti di Taranto, Genova, Torino, Novi Ligure). Gestione caratterizzata da deregolazione istituzionale e conflitti sociali, alimentati da un modello manageriale familiare-patronale.
2012	Sequestro degli impianti dell'ILVA da parte della magistratura per disastro ambientale (senza facoltà d'uso). Apertura della questione della compatibilità ambientale dello stabilimento.
2014	Commissariamento dell'ILVA e fine della gestione Riva. Obiettivi: ripristino di una gestione accettabile, avvio della bonifica ambientale, individuazione di un nuovo acquirente.
2018	Nuova privatizzazione: cessione in affitto ad ArcelorMittal (AM), vincitrice sulla cordata Acciaitalia (Jindal, Arvedi, Delfin, CDP). Piano: mantenimento del ciclo integrale e raggiungimento entro il 2023 gli obiettivi ambientali.
2018-2023	Trasformazione societaria in Acciaierie d'Italia (partnership pubblico-privato) principalmente legata all'attuazione del piano ambientale; nel 2023, fuoriuscita del partner privato (AM).

Al momento in cui si scrive (luglio 2025), dopo aver espletato la manifestazione di interesse e optato per Baku Steel Company CJSC e Azerbaijan Investment Company Ojsc (gli altri partecipanti per rilevare tutti gli asset dell'acciaieria sono stati Bedrock Industries Management Co Inc. e Jindal Steel International) il Governo nazionale è ancora alla ricerca di un nuovo attore privato in grado di rilevare l'acciaieria.

Gli eventi del 2012 vanno oltre il loro significato strettamente giuridico. Essi hanno intaccato profondamente l'immaginario della comunità tarantina che da sempre aveva legato il suo destino a quello della sua fabbrica principale: per tale ragione gli ultimi anni della seconda decade del Duemila si caratterizzano per la ricerca di un difficile percorso di diversificazione economica dell'area di Taranto per mettere fine alla sua «dipendenza» dall'acciaio.

La grave e persistente difficoltà in cui versa il settore siderurgico e la sua fabbrica principale e con essi l'intera struttura economica spingono le istituzioni pubbliche locali – Regione e Comune – a mettere al centro dell'azione della politica la diversificazione del tessuto produttivo dell'area. Oltre allo Stato, intervenuto con misure di tipo emergenziale, questi attori si pongono al centro del processo, prospettando in maniera quasi del tutto inedita rispetto al recente passato ambiti economici, tradizionali e nuovi, su cui far convergere politiche e interventi e rispetto ai quali indirizzare risorse e stabilire priorità, a cui si affianca l'iniziativa europea del JTF (fig. 1).

Fig. 1. Programmi pubblici di intervento specificamente indirizzati all'area di Taranto. Fonte: Rielaborazione degli autori.

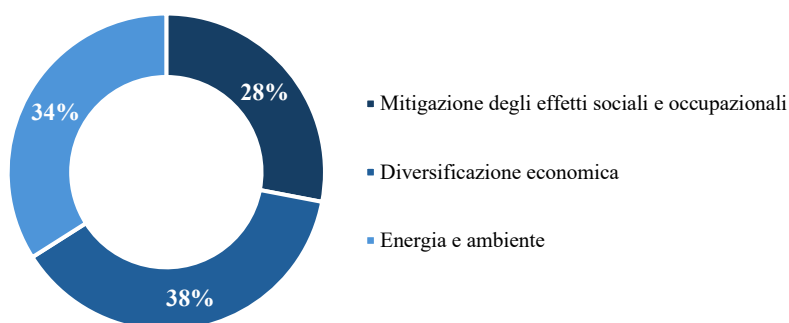


Nel 2018 viene stilato il primo Piano Strategico "Taranto Futuro Prossimo" per lo sviluppo del territorio tarantino con il quale la Regione Puglia si è impegnata a promuovere e sostenere il necessario cambiamento delle direttrici di sviluppo dell'area di Taranto, individuando gli indirizzi a supporto di una pianificazione strategica di azioni integrate sul contesto territoriale. Il Piano Strategico identifica quattro obiettivi da perseguire: a) la

rimozione degli ostacoli allo sviluppo socio-economico; b) la riorganizzazione e diversificazione del tessuto economico per generare nuove occupazioni, specie per giovani e donne; c) il riequilibrio dei fattori di sviluppo, valorizzando e integrando in termini socio-economici le risorse potenziali del territorio; d) il sostegno all'innovazione economica, sociale e culturale nel quadro dei principi e degli obiettivi della Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile. A tal fine si dovrà agire su sei assi operativi (occupazione per lo sviluppo, impresa, formazione e ricerca, ambiente e salute, qualità urbana e della vita, mobilità e accessibilità) che dovrebbero consentire di superare le due questioni chiave che ostacolano lo sviluppo di Taranto: da un lato, una base produttiva poco differenziata, scarsamente innovativa e dipendente dal settore siderurgico; dall'altro, una bassa qualità della vita contraddistinta da vulnerabilità, squilibri urbani e territoriali, e danni ambientali e alla salute. L'utilizzo dello strumento della pianificazione strategica per rispondere alla complessità della sfida da affrontare e per individuare le principali scelte su cui puntare per garantire crescita economica e sostenibilità sociali in un'ottica di medio-lungo periodo rappresenta un inedito quanto opportuno intervento; la pianificazione strategica è infatti uno strumento utile per la progettazione e attuazione di politiche pubbliche, quali anche quelle per lo sviluppo, in quanto da un lato consente di superare un approccio semplicemente reattivo e contingente alla lettura dei problemi della collettività e alla presa delle decisioni e dall'altro evita semplificazioni e astrazioni coinvolgendo una pluralità di attori.

Più recentemente, con un budget complessivo di poco più di 1,2 miliardi di euro, la Commissione Europea ha approvato il programma italiano per la transizione giusta che ha destinato il 66% delle sue risorse, pari a 792 milioni di euro, all'area di Taranto (oltre che per il Sulcis in Sardegna) (Greco, Perra, Pruna, 2023). Le risorse saranno ripartite tra tre diversi ambiti, come mostra la figura 2.

*Fig. 2. Risorse finanziarie del JTF europeo per l'area di Taranto per priorità tematica (v. %).
Fonte: Rielaborazione degli autori.*



4. Governare la transizione: modelli emergenti e riflessioni

Tanto Terni quanto Taranto si confrontano oggi con un complesso passato siderurgico. In entrambe le città, l'acciaieria ha rappresentato a lungo non solo il principale motore economico, ma anche un riferimento identitario centrale, seppur ambivalente, profondamente intrecciato con la morfologia urbana e con la vita collettiva. Tale radicamento ha prodotto, nel tempo, anche significative esternalità negative, in particolare sotto il profilo ambientale e della salute pubblica.

Pur condividendo alcune caratteristiche comuni, i due territori hanno avviato percorsi di transizione ecologica diversi, espressione di modelli di governance e assetti relazionali – tra attori pubblici, privati e sociali – differenti. Tali differenze non si limitano alla natura delle strategie adottate, ma investono anche la capacità dei territori di attivare risorse, coordinare visioni e produrre capitale sociale. L'analisi comparata dei due casi consente pertanto di mettere a fuoco due modelli distinti di transizione (tab. 4) e offre spunti utili per una più ampia riflessione sui processi di trasformazione nei contesti industriali.

Tab. 4. Confronto tra i modelli di transizione sostenibile a Terni e Taranto. Fonte: Rielaborazione degli autori.

Dimensione	Terni	Taranto
Processo	<i>Industry-driven</i>	<i>Public-led</i>
Attore guida principale	Privato (Confindustria Umbria e imprese)	Pubblico (Comune, Regione, Governo, UE)

Giorgia Panico, Lidia Greco

Dimensione	Terni	Taranto
Fondi e/o strumenti chiave	Cassa di Risparmio di Terni e Narni	Fondi di coesione, PNRR, CIS, Just Transition Fund
Tipo di transizione	Adattamento competitivo del sistema industriale	Tentativo di trasformazione sistemica e diversificazione economico-territoriale
Strategie di sostenibilità	Certificazioni, circolarità, innovazione tecnologica, visibilità esterna	Tutela ambientale, crescita economica, giustizia sociale
Struttura associativa e relazionale	Forte, coordinata, con scambio orizzontale tra imprese	Debole, segmentata, con scarsa integrazione tra attori
Coinvolgimento della società civile	Limitato, indiretto (responsabilità sociale d'impresa)	Bassa inclusione deliberativa

A Terni il cambiamento è *industry-driven*. In assenza di un attore pubblico forte, la transizione verso la sostenibilità è guidata “dall’alto” e dall’interno del sistema produttivo, in particolare dal nucleo industriale del progetto *TURN* – in cui figura AST – e dal coordinamento di Confindustria Umbria; è promossa, quindi, da attori privati e pensata per e con il mercato. La presenza di imprese multinazionali nel tessuto industriale locale, capaci di mobilitare *know-how* e visione strategica orientata ai mercati globali gioca, dunque, un ruolo determinante. Pur non essendo presente sul territorio, tra gli attori principali si annovera anche Bureau Veritas, ente certificatore che, oltre alle consuete funzioni di verifica e validazione, ha assunto un ruolo importante nell’orientamento dello sviluppo del distretto, sollecitando Confindustria alla definizione di obiettivi condivisi in ambito ESG¹⁰.

A Taranto la transizione è *public-led*: la leadership del processo di transizione ecologica e, più in generale, di trasformazione e diversificazione dell’economia locale è nelle mani delle istituzioni pubbliche. Accanto all’intervento statale, in un’area la cui industria è definita strategica nell’economia nazionale, si è nel tempo manifestato il protagonismo della Regione e del Comune, alimentato da un allineamento di natura politica. Più recentemente la transizione locale è diventata oggetto di attenzione sovranazionale con la scelta di destinarvi le risorse del JTF europeo.

Nei due contesti, inoltre, la governance della transizione si declina diversamente in relazione agli altri attori coinvolti: se a Terni prevale un modello di relazioni più reticolare, in cui la sostenibilità, declinata come leva di competitività industriale, si estrinseca attraverso la condivisione di standard e pratiche comuni, a Taranto la governance assume tratti più

¹⁰ Tra le priorità inizialmente individuate figurava, ad esempio, la necessità di strutturare il progetto *TURN* sotto l’aspetto della governance.

verticistici, con una scarsa capacità di generare capitale sociale e una limitata circolazione di innovazione tra i diversi attori. La concertazione qui, più consultiva che deliberativa, risulta più accentrata, perdendo così il suo potenziale di risorsa. L'innovazione istituzionale legata alla pianificazione strategica come costruzione di capitale sociale e di un nuovo patto sociale per una visione condivisa del futuro si è pertanto concretamente depotenziata. Anche nel contesto ternano, il coinvolgimento della comunità locale – la cosiddetta società civile – è stato limitato così come ristretta è la definizione di sostenibilità, declinata principalmente sotto forma di responsabilità sociale d'impresa (RSI) e modernizzazione tecnologica: si punta, dunque, a riformulare l'identità industriale del territorio in risposta a pressioni esterne – regolatorie, di mercato, reputazionali – attivando processi adattivi.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda la capacità di trasformazione della struttura economica locale. Pur attraversato dalla crisi del polo chimico, dai passaggi di proprietà e dalle riorganizzazioni dell'acciaieria, il territorio ternano ha mostrato nel tempo migliori capacità di adattamento. La realizzazione del progetto *TURN*, quindi, è stata resa possibile da un'economia già parzialmente diversificata e da una struttura associativa di natura privata forte, che garantisce coesione, coordinamento e diffusione delle pratiche sostenibili. Come evidenziato sul portale ufficiale, Confindustria Umbria individua nella sostenibilità una priorità strategica e, in questa direzione, promuove attivamente una serie di iniziative per facilitare il confronto e lo scambio di *know-how* ed esperienza tra le aziende associate. Taranto, al contrario, sconta una struttura produttiva sostanzialmente mono-settoriale e la tradizionale presenza di grandi imprese, insediate sul territorio soprattutto nelle loro funzioni strettamente produttive; a ciò si aggiunge un tessuto associativo più articolato che fa fatica a coordinare le azioni.

Un ulteriore elemento abilitante che ha favorito l'attivazione del progetto *TURN* è rappresentato dalla struttura di governance di Confindustria Umbria¹¹, organizzata su base regionale ma articolata in sezioni territoriali – che garantiscono autonomia operativa – e di categoria¹². Questa duplice articolazione ha prodotto un doppio vantaggio: da un lato, un coordinamento centrale capace di definire strategie condivise e di disporre di risorse comuni; dall'altro, presidi territoriali in grado di intercettare le esigenze specifiche delle imprese e di veicolare rapidamente nuove iniziative, come appunto *TURN*. In seconda battuta, il modello di Confindustria si completa con

¹¹ <https://www.confindustria.umbria.it/> (consultato il 3 luglio 2025).

¹² Cfr. Riforma statutaria del 2013.

Giorgia Panico, Lidia Greco

sezioni di categoria, “*community*” operative e “*cluster*” settoriali. Mentre alle prime partecipano figure manageriali, nelle seconde sono i tecnici a giocare un ruolo centrale, organizzandosi in gruppi focalizzati su aree tematiche specifiche – come ESG, digitale, Industria 5.0, energia e HR. Grazie a questo ecosistema, il progetto *TURN* si è recentemente espanso anche ai distretti di Perugia e Eugubino-gualdese: Confindustria Umbria, quindi, ha fornito sia la piattaforma organizzativa sia i canali relazionali necessari per lanciare, impostare e diffondere il distretto industriale sostenibile in contesti territoriali e settoriali diversi.

In sintesi, il confronto tra i due casi mette in evidenza due modelli opposti di transizione: uno, a Terni, orientato al mercato e fondato sull’adattamento del sistema industriale; l’altro, a Taranto, basato su un intervento pubblico teso a colmare le fratture sociali ed economiche lasciate dalla crisi di un settore egemone, ma ancora incapace di attivare un nuovo modello economico condiviso.

Riferimenti bibliografici

- Acciai Speciali Terni S.p.A. (2024). *Report di sostenibilità 2024: esercizio 2023*. Terni: Acciai Speciali Terni S.p.A. https://www.acciaiterni.it/wp-content/uploads/2025/01/AAST_Report_2024.pdf
- Acciai Speciali Terni S.p.A. (2025). *Comunicazione agli stakeholder: Sostenibilità, giugno 2025*. Terni: Acciai Speciali Terni S.p.A. https://www.acciaiterni.it/wp-content/uploads/2025/06/AAST_Comunicazione_Stakeholders_Resp_Steel_Giugno25.pdf
- Affinito M., de Cecco M., Dringoli A. (2000). *Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana*. Roma: Donzelli Editore.
- ARPA (Panont D., Brunier A., Magri T., Pession G., Tarricone C., Austeri C., Galletti M., Vecchiocattivi M., Pretto U., Carollo A., Mello F., Barazza P., Liguori F., Formenton G.) (2018). *Progetto per la valutazione degli impatti sulla qualità dell'aria provocati dagli stabilimenti di produzione dell'acciaio*. ARPA Valle d'Aosta, ARPA Umbria, ARPA Veneto. <https://www.arpa.umbria.it/pagine/limpatto-ambientale-delle-acciaierie-sulla-qualita>
- Avelino F., Grin J., Pel B., Jhagroe S. (2016). The politics of sustainability transitions. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5): 557-567. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1216782>
- Barca S., Leonardi E. (2018). Working-class ecology and union politics: a conceptual topology. *Globalizations*, 15(4): 487-503. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1454672>
- Bauleo L., Fabri A., De Santis M., Soggiu M.E., Ancona C. (2023). Valutazione dell'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute della popolazione residente nelle aree industriali italiane incluse nel Progetto SENTIERI. *Epidemiologia e Prevenzione*, 47(1-2): 338-353. <https://doi.org/10.19191/EP23.1-2-S1.007>
- Chaffin B.C., Gosnell H., Cosens B.A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3): 56. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06824-190356>
- Ciuffetti A. (2020). The birth and evolution of the Terni industrial centre (1880-2000). In Paolini F. (a cura di), *Industrial labour and the environment: Notes for a history of a global transformation*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Cristofori C. (a cura di) (2009). *Operai senza classe: La fabbrica globale e il nuovo capitalismo. Un viaggio nella ThyssenKrupp Acciai Speciali di Terni*. Milano: FrancoAngeli.
- Greco L. (2023). A just transition: Insights from the labour unions of a steel locality (Taranto, Italy). *Economic and Industrial Democracy*, 44(4): 1127-1148. <https://doi.org/10.1177/0143831X221111417>
- Greco L., Chiarello F. (2016). The failure of regulation: Work, environment and production at Taranto's ILVA. *Economic and Industrial Democracy*, 37(3): 517-534. <https://doi.org/10.1177/0143831X14553039>
- Greco L., Di Fabbio M. (2014). Path-dependence and change in an old industrial area: The case of Taranto, Italy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(3): 413-431. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu012>
- Greco L., Perra S., Pruna M.L. (2023). La sfida della «transizione giusta» in due aree di antica industrializzazione. *Meridiana*, 106: 39-68. 10.23744/5230
- Grin J., Rotmans J., Schot J. (2010). *Transitions to sustainable development: New directions in the study of long term transformative change* (in collaboration with F. Geels & D. Loorbach). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203856598>
- Hooghe L., Marks G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration Online Papers*, 5(11): 1-32. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302786>

- Jessop B. (1997). Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3): 561-581. <https://doi.org/10.1080/096922997347751>
- Loorbach D., Frantzeskaki N., Avelino F. (2017). Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42: 599-626. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021340>
- McCauley D., Heffron R. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119: 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>
- Novelli L., Mandelli M., Jessoula M. (2023). *Il trilemma dei sindacati: Prospettive e ostacoli per una transizione giusta a Taranto*. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli & Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale.
- Portelli A. (2005). Memoria e globalizzazione: La lotta contro la chiusura degli acciai speciali a Terni, 2004-2005. *Quaderni storici*, 3: 735-751. 10.1408/21167
- Portelli A. (2017). *La città dell'acciaio: Due secoli di storia operaia*. Roma: Donzelli Editore.
- Portelli A. (2023). *Dal rosso al nero: La svolta a destra di una città operaia. Terni, laboratorio d'Italia*. Roma: Donzelli Editore.
- Romeo S. (2019). *L'acciaio in fumo: L'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi. Una fabbrica e una città nella lunga parabola della siderurgia italiana*. Roma: Donzelli Editore.
- Sabel C.F., Victor D.G. (2024). *Governare il clima: Strategie per un mondo incerto*. Roma: Donzelli Editore.
- Saltalippi M. (2022). Scenari futuri del lavoro e nuovi orizzonti di lotta alle acciaierie di Terni. *EtnoAntropologia*, 10(1): 66-84.
- Vogl V., Åhman M., Nilsson L.J. (2018). Assessment of hydrogen direct reduction for fossil-free steelmaking. *Journal of Cleaner Production*, 203: 736-745. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.08.279>
- Voß J.P., Bornemann B. (2011). The politics of reflexive governance: Challenges for designing adaptive management and transition management. *Ecology and Society*, 16(2): 9. <https://doi.org/10.14279/depositonce-4483>
- Voß J.P., Bauknecht D., Kemp R. (a cura di) (2006). *Reflexive governance for sustainable development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781847200266>
- Weller S.A. (2018). Just transition? Strategic framing and the challenges facing coal dependent communities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(2): 298-316. <https://doi.org/10.1177/2399654418784304>
- Wesseling J.H., Lechtenböhmer S., Åhman M., Nilsson L.J., Worrell E., Coenen L. (2017). The transition of energy intensive processing industries towards deep decarbonization: Characteristics and implications for future research. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 79: 1303-1313. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.05.156>
- Zolfagharian M., Walrave B., Raven R., Romme A.G.L. (2019). Studying transitions: Past, present, and future. *Research Policy*, 48(9): 103788. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.04.012>