

---

**DECLINAZIONE A SCALA  
LOCALE DEGLI SDG –  
INDICAZIONI PER  
L'INTEGRAZIONE  
DELL'AGENDA URBANA CON  
GLI ALTRI STRUMENTI DI  
PIANIFICAZIONE LOCALE**

**Edoardo Croci**

**Andrea Filpa**

**Carla Giaume**

**Benedetta Lucchitta**

**Simone Ombuen**



# DECLINAZIONE A SCALA LOCALE DEGLI SDG – INDICAZIONI PER L'INTEGRAZIONE DELL'AGENDA URBANA CON GLI ALTRI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE LOCALE

Progetto: Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana

Progetto finanziato dal Bando promosso dal Ministero della Transizione Ecologica Bando SNSVS, Categoria 2.5 Agende Urbane e metropolitane per lo sviluppo sostenibile Assegnazione dei fondi al progetto tramite il Decreto CRESS n. 138 del 08-06-2020

**Università Bocconi**

Edoardo Croci

Carla Giaume

Benedetta Lucchitta

**Università Roma Tre**

Andrea Filpa

Simone Ombuen



**Università Bocconi**  
**GREEN**  
Centro di ricerca sulla geografia,  
le risorse naturali, l'energia,  
l'ambiente e le reti



## Sommario

<b>1</b>	<b>Introduzione</b>	<b>4</b>
1.1	Il progetto Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana	4
1.2	Obiettivi e struttura del report	5
<b>2</b>	<b>Evoluzione del quadro nazionale sulla pianificazione urbana</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Lo stato di implementazione dell'Agenda Urbana in Italia</b>	<b>8</b>
3.1	Redazione e attuazione dell'AUSvS	8
3.2	La governance per l'AUSvS	9
3.3	Il reporting e monitoraggio dell'AUSvS	10
<b>4</b>	<b>Le barriere per la definizione e attuazione dell'AUSvS</b>	<b>10</b>
4.1	Barriere sistemiche	11
4.2	La mancanza di una strategia per l'attuazione degli SDG a livello europeo	13
4.3	Gli effetti della pandemia COVID-19 sul raggiungimento degli SDG	13
<b>5</b>	<b>Relazione tra l'Agenda 2030 e il sistema di pianificazione delle Città metropolitane e dei Comuni</b>	<b>16</b>
5.1	Rapporti tra Agenda Urbana e piani e programmi vigenti	16
5.2	Agenda Urbana e principio di sussidiarietà	17
5.3	Criteri di valutazione per lo sviluppo sostenibile nella governance multilivello	18
5.4	L'Agenda Urbana e il Governo del Territorio	18
<b>6</b>	<b>La governance per l'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile - indicazioni per l'integrazione degli obiettivi e target a scala locale</b>	<b>19</b>
<b>7</b>	<b>La relazione tra l'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile e il PNRR</b>	<b>21</b>
7.1	Le risorse del PNRR e il ruolo degli enti locali	24
<b>8</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>27</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>28</b>
	<b>Appendice - Benchmarking e approccio ASviS-Urban@it. Dalle Agende metropolitane e dalle Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile all'Agenda urbana nazionale</b>	<b>29</b>

## Indice delle figure

Figura 1:	Articolazione del progetto Linee Guida Nazionali per l'Agenda Urbana	4
Figura 2:	SDG inclusi nelle varie AUSvS	9
Figura 3:	Barriere identificate dai rispondenti al questionario	11
Figura 4:	Indice sull'efficacia delle risposte immediate al COVID-19 di 33 paesi OCSE	14
Figura 5:	impatti generati dalla pandemia sugli SDG (UNDESA, 2021)	15
Figura 6:	Stato e progresso dell'Italia verso il raggiungimento degli SDG (Eurostat, 2022)	16

Figura 7. Allocazione delle risorse RRF alle 6 Missioni del PNRR.....	22
Figura 8. Panoramica del PNRR .....	23
Figura 9. Modello organizzativo del PNRR .....	24
Figura 10. Risorse totali del PNRR destinate agli Enti locali.....	25
Figura 11. Stima delle risorse destinate agli Enti Locali per ciascuna delle 6 missioni del PNRR. Fonte: Italia domani, 2021.....	25
Figura 12. Risorse destinate agli Enti Locali per Componente del PNRR (solo RRF) .....	26
Figura 13. Distribuzione delle risorse del PNRR per le Città metropolitane nel periodo 2022-2026 .....	27

### Indice delle tabelle

Tabella 1. Traguardi e obiettivi del PNRR.....	23
Tabella 2. Componenti e Missioni del PNRR rilevanti per gli Enti locali .....	26



# 1 Introduzione

## 1.1 Il progetto Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana

Il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)<sup>1</sup>, nel luglio 2019, ha lanciato un bando<sup>2</sup> per avviare un percorso di collaborazione e supporto alle Regioni e alle Città metropolitane, finalizzato alla definizione e attuazione di Agende regionali e metropolitane per lo sviluppo sostenibile in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Nello stesso bando, una categoria è stata dedicata allo sviluppo di "Progetti di ricerca su temi prioritari per l'attuazione della SNSvS per le Agende Urbane e metropolitane per lo sviluppo sostenibile" (Categoria 2, area tematica 2.5, del bando prot. n. 6930/svi). In questo contesto è stato finanziato il progetto "Linee Guida Nazionali per l'Agenda Urbana Nazionale", coordinato dal centro di ricerca GREEN dell'Università Bocconi.

Il progetto "Linee Guida Nazionali per l'Agenda Urbana Nazionale" mira a supportare il MiTE nella definizione di un'Agenda Urbana Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile in linea con l'Agenda 2030 e con la SNSvS. Allo stesso tempo vengono definiti strumenti volti a supportare i Comuni e le Città metropolitane nella pianificazione, nel monitoraggio e nel reporting delle azioni chiave che possono intraprendere per attuare gli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello urbano.

Il progetto è stato strutturato in quattro principali obiettivi specifici:

- O1 - Integrazione dell'Agenda Urbana nella pianificazione e programmazione generale e di settore;
- O2 - Sviluppo di un sistema di obiettivi e indicatori di monitoraggio degli SDG applicabile a livello urbano;
- O3 - Elaborazione di linee guida per l'implementazione dell'Agenda Urbana e territoriale orientata agli SDG;
- O4 - Coinvolgimento degli stakeholder: co-design e disseminazione.

Ciascun obiettivo è declinato in diverse azioni, per un totale di 12 azioni. Il progetto è coordinato dal centro di ricerca GREEN dell'Università Bocconi ed è sviluppato in collaborazione con l'Università di Roma Tre. La Figura 1 mostra l'articolazione dettagliata del progetto.

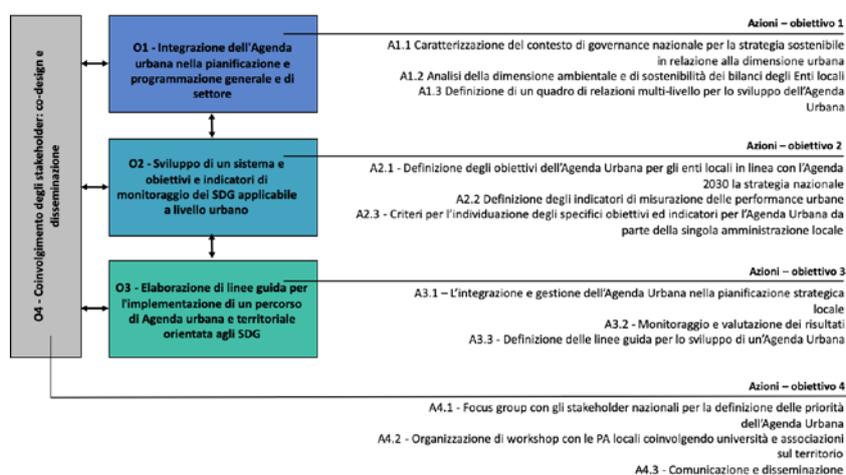


Figura 1: Articolazione del progetto Linee Guida Nazionali per l'Agenda Urbana

<sup>1</sup> Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATM) è stato sostituito dal Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) tramite legge 55/2021. Da questo momento in poi, nel report verrà utilizzata la dicitura odierna.

<sup>2</sup> Bando prot. n. 6930/svi del 25/07/2019, per la realizzazione di alcune attività previste dalle funzioni definite dall'art. 34 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di attuazione della strategia nazionale.

Seguendo questo approccio è stato possibile considerare diversi aspetti funzionali alla definizione di un'Agenda Urbana. Più nel dettaglio:

1. caratterizzazione del contesto di governance multi-livello per l'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile;
2. analisi delle buone pratiche nazionali e internazionali;
3. analisi della SNSvS e delle SRSvS ad oggi definite in Italia;
4. sistematizzazione dei piani, politiche e strumenti per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile a scala locale;
5. identificazione di obiettivi, target e indicatori adatti al livello urbano e allo stesso tempo coerenti con quelli della SNSvS e dell'Agenda 2030;
6. definizione dei criteri per la selezione degli obiettivi, target e indicatori e per lo scalingdown a livello locale;
7. definizione di un approccio per la strutturazione di un sistema di monitoraggio e validazione dell'Agenda Urbana per lo sviluppo Sostenibile;
8. analisi delle Missioni e delle Componenti del PNRR per identificare le sinergie con l'Agenda 2030;
9. coinvolgimento degli stakeholder locali (Comuni e città metropolitane) nelle fasi principali del processo.

## 1.2 Obiettivi e struttura del report

Il presente report ha l'obiettivo di definire delle indicazioni per l'integrazione dell'Agenda Urbana con gli altri strumenti di pianificazione locale. Lo scopo è quello di facilitare l'integrazione e la gestione degli obiettivi e target definiti nell'Agenda Urbana nei diversi strumenti di pianificazione locale, strategica e settoriale. (integrazione orizzontale) Le Agende Urbane per lo Sviluppo Sostenibile (AUSvS) definite a livello locale dovranno inoltre essere allineate con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e con la SNSvS (integrazione verticale).

Il presente report è strutturato in cinque capitoli. Il primo capitolo (capitolo 2) presenta l'evoluzione del quadro nazionale per la pianificazione urbana. Nel capitolo 3 e 4 sono riportati i risultati del questionario diretto ai rappresentanti dei Comuni italiani con oltre 100.000 abitanti - che mira a definire un quadro conoscitivo sullo stato di redazione, attuazione e monitoraggio delle AUSvS. Il capitolo 3 descrive lo stato di attuazione e le azioni intraprese da Comuni e Città metropolitane per AUSvS. Il capitolo 4, invece, descrive le principali barriere che si possono incontrare durante il processo di definizione e attuazione dell'Agenda Urbana. Successivamente, il capitolo 5 delinea il rapporto tra i piani vigenti a scala locale e l'AUSvS con il fine di identificarne le relazioni che sono funzionali all'applicazione dell'Agenda 2030 a scala urbana. Il capitolo 6 ricostruisce il quadro per un modello di governance per l'AUSvS e fornisce indicazioni sul processo che gli Enti Locali potranno seguire per integrare la propria AUSvS con gli altri strumenti di pianificazione locale. I risultati emersi dal capitolo 2 e dal capitolo 5 verranno utilizzati per supportare la definizione di tali indicazioni. In particolare, nelle indicazioni verranno considerati aspetti quali: l'orizzonte temporale, le responsabilità degli enti, l'identificazione delle risorse economiche, la definizione di obiettivi quantitativi e degli strumenti di monitoraggio e reporting, e infine le forme di partecipazione dei diversi stakeholder, per assicurare la policy coherence con gli altri livelli di governance. Il capitolo 6 è dedicato all'analisi del PNRR e alla relazione con l'AUSvS. Infine, l'appendice presenta l'approccio ASviS-Urb@it: dalle Agende Metropolitane e dalle Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile all'Agenda Urbana Nazionale.

## 2 Evoluzione del quadro nazionale sulla pianificazione urbana

L'evoluzione del quadro nazionale della pianificazione urbana verso lo sviluppo sostenibile può essere utilmente sintetizzata seguendo il percorso seguito dall'urbanistica italiana *di tradizione* – quella come noto disegnata per la prima volta in maniera organica dalla L. 1150/1942 – in direzione di quello che la riforma del Titolo V della Costituzione definisce *governo del territorio*, nozione decisamente più capace di ospitare gli orizzonti della sostenibilità.

In assenza di definizioni contenute in specifici atti di legge, si propone come riferimento di questa transizione la definizione di *governo del territorio* elaborata dall'INU ed inserita (art. 1, co. 3) nella sua proposta più recente di riforma urbanistica (2008), così formulata:

*Il governo del territorio è l'insieme delle azioni che mirano a definirne l'assetto, a garantirne la tutela e a promuoverne lo sviluppo. Esso comprende attività legislative e regolamentari, conoscitive e valutative, pianificatorie e programmatiche, regolative, di vigilanza e di controllo, nonché tutte le azioni relative alla difesa, tutela e valorizzazione del territorio o comunque aventi ad oggetto la trasformazione e l'uso dello stesso ai fini pubblici, di interesse pubblico, generale e privato. Da questa definizione si deriva con chiarezza il portato di due linee evolutive distinguibili ma anche fortemente intersecate:*

- L'ampliamento del *campo di azione* del governo del territorio rispetto a quello dell'urbanistica di tradizione, esteso dagli aspetti prettamente funzionali degli insediamenti urbani a quelli ambientali e in qualche misura paesaggistici;
- La complessificazione delle *attività* inizialmente connesse con la pratica dell'urbanistica, che all'approccio *command and control* (pianificazione e vigilanza sulla conformità delle trasformazioni) affianca sia l'utilizzo complementare della pianificazione e della programmazione, sia la previsione esplicita di attività conoscitive, valutative e di monitoraggio.

A queste linee evolutive colte dalla definizione INU richiamata ne va aggiunta una terza in qualche modo più *nascosta* ma non per questo meno importante, ovvero la progressiva richiesta all'urbanistica di rispettare *standard e prestazioni* fissate da normative di vario tipo incidenti sull'organizzazione urbana, ad esempio quelle inerenti i limiti di inquinamento idrico, atmosferico o acustico ammissibili.

Seguendo un criterio cronologico, l'avvio del percorso dell'*urbanistica* verso il *governo del territorio* – e dunque verso il paradigma dello sviluppo sostenibile – è rinvenibile nelle discipline di tutela inerenti la qualità delle acque (la cd Legge Merli), le attività estrattive ed i rifiuti emanate a valle del decentramento regionale; discipline che hanno avviato una ricca stagione di *pianificazioni di matrice ambientale* (talvolta denominate *pianificazioni separate*, con una interpretazione che oggi appare molto riduttiva del ruolo rifondativo effettivamente svolto) che in qualche modo è ancora in corso, avendo nel tempo consolidato attenzioni ambientali inerenti tra gli altri l'inquinamento dei suoli, l'ambiente acustico, l'elettromagnetismo, l'inquinamento dell'aria, l'energia. L'integrazione delle discipline settoriali trova una sintesi nel testo unico sull'ambiente (Codice ambientale) con il dlgs. 152/ 2006.

Il rilancio della pianificazione paesaggistica (nel 1984/85, con i provvedimenti "Galasso"), la configurazione della pianificazione di bacino (1989) e l'introduzione della pianificazione delle aree protette (1991) hanno posto al vertice del sistema delle pianificazioni tre strumenti esplicitamente rivolti ad anteporre agli interessi urbanistici quelli ambientali e paesaggistici; e non è senza significato che il concetto stesso di sviluppo sostenibile, emerso con il *Rapporto Bruntland* (1984) abbia conosciuto diffusione planetaria con la Conferenza di Rio (1992), proponendo strumenti di governo urbano di natura sino ad allora sconosciuta – prime tra tutti le Agende 21 – fondati sulla consensualità, sulla sussidiarietà ed esplicitamente rivolti alla qualità ambientale degli insediamenti. Con la riforma dell'art.9 della Costituzione la tutela del paesaggio viene posta sullo stesso

piano di quella dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, rendendo necessario definire delle modalità attuative di tali principi in forma integrata.

Questo processo, su un versante complementare, veniva nel contempo rafforzato dall'affermazione di procedimenti valutativi destinati ad accertare la compatibilità ambientale e paesaggistica delle trasformazioni urbane ed infrastrutturali, processo avviato con l'introduzione della VIA – applicabile a singole trasformazioni rilevanti – della VAS – applicabile a tutti i piani e programmi incidenti sulle risorse ambientali e territoriali; quindi alla quasi totalità dei piani urbanistici – e alla VINCA, volta ad accertare eventuali impatti su aree di particolare qualità ambientale (la Rete Europea Natura 2000). Per la prima volta la valutazione ambientale in senso lato entrava nel processo di formazione dei piani urbanistici, e nei casi migliori con natura *endoprogettuale*.

Queste evoluzioni hanno influenzato profondamente la pratica urbanistica, ma paradossalmente - è ormai storia – non hanno indotto ad un suo ripensamento complessivo, ovvero ad una *riforma urbanistica nazionale*, senza esito invocata, ed anche proposta nei suoi contenuti, dai segmenti più sensibili della cultura urbanistica. In un contesto più ampio che aveva recepito (va detto talvolta spinto dalla necessità, più che da una autonoma consapevolezza) le innovazioni maturate in sede europea, l'urbanistica rimaneva agganciata alla legge fondamentale del 1942, marcando un ritardo ben leggibile nella qualità degli insediamenti urbani, soprattutto quelli del centro-sud della Penisola.

Questo iato è stato progressivamente colmato con un'azione dal basso consentita dal decentramento amministrativo, ovvero dall'azione regionale; il punto di avvio di questa evoluzione può essere individuato nella l.r. Toscana 5/95, la prima ad essere denominata *Norme per il governo del territorio* e la prima ad abilitare lo strumento urbanistico più diffuso – il piano comunale – a disciplinare (inevitabilmente raccordandosi alle cosiddette pianificazioni separate) l'insieme delle risorse ambientali e territoriali. La pista aperta dalla Regione Toscana è stata percorsa nel tempo da buona parte delle Regioni, ma non è stata l'unica novità che ha connotato la fine del secolo scorso e l'inizio di quello attuale.

Si fa riferimento in particolare all'azione di stimolo che ha connotato l'attività dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici nel proporre, in parte anticipando e in parte seguendo politiche europee, la sperimentazione dei *programmi integrati*, in una prima fase rivolti ad attenuare la separatezza tra azioni pubbliche ed azioni private, ma successivamente adesivi alla promozione di uno sviluppo urbano sensibile alla qualità ambientale. Sono molte le denominazioni che hanno connotato questi strumenti (PRU, PRIU, PRUSST) e molteplici le risposte regionali a questi stimoli, leggibili in particolari nei più recenti *Programmi di Rigenerazione Urbana* che hanno compiutamente associato la dimensione tradizionale della pianificazione con quella della programmazione economica e con quella dell'intervento sociale. Nonostante queste sensibilità, rimangono comunque ad oggi alcuni campi di lavoro che non hanno ancora trovato un sufficiente consolidamento normativo; ci si riferisce in particolare all'arresto del consumo di suolo (e alla proposizione del *green recycling* delle aree dismesse), all'introduzione di specifici strumenti per l'adattamento climatico degli insediamenti urbani, alla previsione di piani rivolti alla tutela e all'incremento della biodiversità urbana, ai raccordi indispensabili tra il fronte terra e il fronte mare.

Al di là di queste pur importanti integrazioni, non vi è comunque dubbio che la diffusione delle AUSvS può contare oggi in Italia su di un *milieu* sostanzialmente orientato allo sviluppo sostenibile, e che il portato delle sue innovazioni – governare con obiettivi espliciti, target quantificati ed indicatori misurabili - rappresenterà un'occasione preziosa di sperimentazione della nozione che caratterizzerà il futuro prossimo, quella di un *governo del territorio per lo sviluppo sostenibile*.

### 3 Lo stato di implementazione dell'Agenda Urbana in Italia

Poiché il processo di redazione e attuazione dell'AUSvS prevede il coinvolgimento degli stakeholder rilevanti e attività di accompagnamento e formazione agli Enti Locali, è stato redatto un **questionario** - diretto ai rappresentanti delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni con oltre 100.000 abitanti - che **mira a definire un quadro conoscitivo sullo stato di redazione, attuazione e monitoraggio delle AUSvS**. Il questionario è stato strutturato in quattro sezioni: i) Redazione e attuazione dell'AUSvS; ii) Governance per l'AUSvS; iii) Reporting e monitoraggio dell'AUSvS; iv) Barriere per la redazione e attuazione.

Le informazioni raccolte attraverso il questionario sono funzionali a individuare lo stato di definizione e attuazione delle AUSvS in Italia e le barriere che le città stanno incontrando nella redazione e implementazione della stessa. Il questionario è stato somministrato attraverso la piattaforma Qualtrics a tutti i comuni italiani con più di 100.000 abitanti per un totale di 44 comuni. Il numero totale di rispondenti è di 26. In questo capitolo sono sintetizzati i risultati emersi dall'analisi dei risultati relativi alle prime 3 sezioni del questionario: i) Redazione e attuazione dell'AUSvS; ii) Governance per l'AUSvS; iii) Reporting e monitoraggio dell'AUSvS. Invece nel capitolo quarto vengono analizzate le barriere rilevate attraverso la quarta sezione del questionario.

#### 3.1 Redazione e attuazione dell'AUSvS

I risultati del questionario fanno emergere che la maggior parte dei Comuni sono impegnati nella definizione dell'AUSvS. Più nel dettaglio: il 19% dei rispondenti dichiara che l'AUSvS è in fase di redazione, il 12% ha già approvato l'AUSvS e l'8% ha adottato l'AUSvS. Inoltre, singoli rispondenti dichiarano che l'AUSvS sia: in corso di approvazione (4%), integrata in altre politiche (4%), inserita nel Documento Unico di Programmazione (DUP) (4%), inclusa nel Piano di Governo del Territorio (PGT) e portata avanti da diverse direzioni (4%), e da implementare (4%). Infine, il 4% non ha ancora avviato la redazione dell'AUSvS.

Per verificare se i Comuni hanno preso in considerazione la policy coherence è stato chiesto se, nella definizione delle AUSvS, sono stati presi in considerazione gli obiettivi della SNSvS. Il 52% degli intervistati ha risposto in modo affermativo, mentre l'11% in modo negativo. Infine, sei rispondenti hanno indicato quali obiettivi sono stati presi in considerazione; in particolare sono stati indicati:

1. Aumentare la mobilità sostenibile di persone e merci e abbattere le emissioni climalteranti nei settori non-ETS;
2. Contrastare la povertà e l'esclusione sociale eliminando i divari territoriali; garantire le condizioni per lo sviluppo del potenziale umano; promuovere la salute e il benessere; creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali; affermare modelli sostenibili di produzione e consumo; ambiente, cambiamenti climatici ed energia per lo sviluppo; istituzioni, partecipazione e partenariati; monitoraggio e valutazione di politiche, piani, progetti;
3. Aumentare l'utilizzo dell'idrogeno;
4. Arrestare la perdita di biodiversità; garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali creare comunità e territori resilienti; custodire i paesaggi e i beni culturali; istruzione ambiente, cambiamenti climatici ed energia per lo sviluppo.

I risultati emersi dalla domanda *"L'AUSvS è inclusa in strategie/piani esistenti oppure ne è stata definita una ad hoc?"* mostrano che l'83% dei rispondenti dichiara che l'AUSvS è stata integrata in strategie/piani esistenti e l'8,6% ha definito una strategia ad hoc. Nello specifico, l'AUSvS è stata integrata in diversi quali: 17% PAESC, 14% PUMS, 11% PUG, DUP 3% e Piano di Governo del Territorio (PGT) (3%). Il questionario ha anche indagato i contenuti delle AUSvS. In particolare, è stato chiesto quali SDG e quali azioni sono stati inclusi nelle strategie. La Figura 2 riassume gli SDG considerati dalle AUSvS. Il 10% dei rispondenti dichiara di aver incluso nell'AUSvS l'SDG 11, l'8% l'SDG 3, il 7% l'SDG 4, SDG 6, SDG 7, SDG 9, SDG 12, SDG 13, il 6% l'SDG 5, il 5% l'SDG 8 e 10, il

4% l'SDG 1, SDG 15, SDG 16, SDG 17 e il 3% l'SDG 2 e SDG 14. Il 42% dei rispondenti ha dichiarato di aver definito azioni per il raggiungimento degli SDG (42%), di questi solo il 20% hanno descritto queste azioni che principalmente fanno riferimento al settore del trasporto (incentivazione veicoli in sharing, implementazione di piste ciclabili, potenziamento del trasporto pubblico).

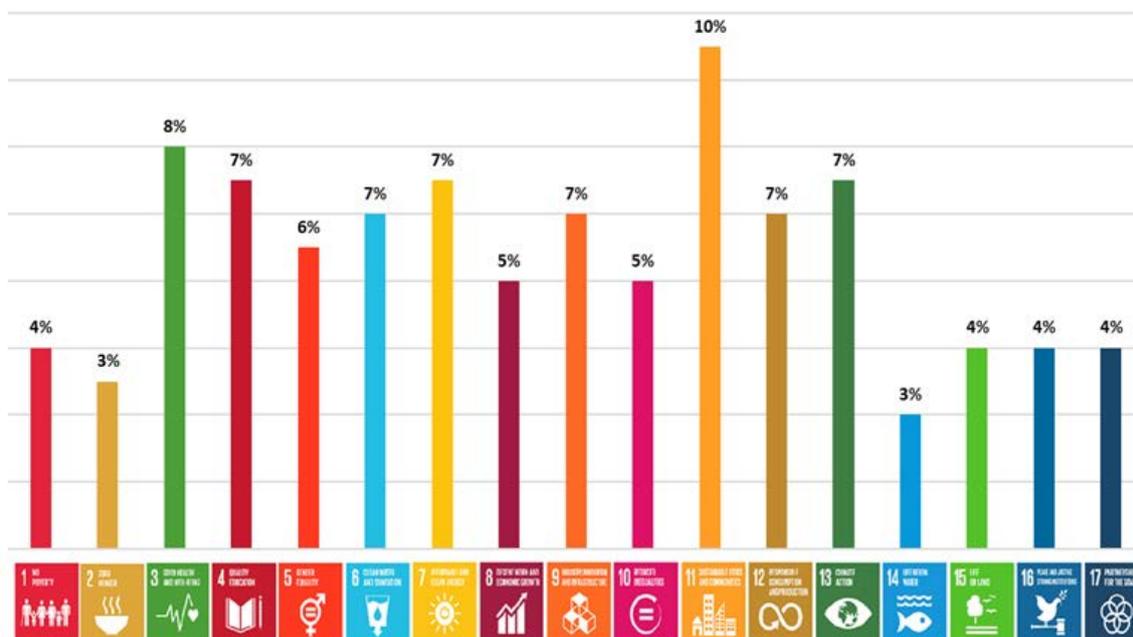


Figura 2: SDG inclusi nelle varie AUSVs

Gli altri elementi considerati sono le risorse economiche e il coinvolgimento degli stakeholder per la realizzazione dell'AUSVs. I risultati emersi dalla domanda "Sono state individuate le risorse economiche necessarie per l'attuazione delle azioni incluse nell'AUSVs?" mostrano che il 38% degli intervistati ha risposto in modo affermativo, mentre il 31% in modo negativo. Del 38% dei rispondenti il 31% ha dichiarato di aver allocato le risorse economiche attribuendole ad altre voci di bilancio, mentre l'8% di averle direttamente associate all'AUSVs. Invece per quanto riguarda il coinvolgimento degli stakeholder il 43% degli intervistati ha affermato di aver individuato strumenti atti al coinvolgimento quali: 21% Protocolli di Intesa, 14% gli Accordi di Programma e, infine, singoli rispondenti (in totale 8%) il Patto Metropolitan per il Lavoro e per lo Sviluppo Sostenibile (4%) e workshop dedicati (4%).

### 3.2 La governance per l'AUSVs

La sezione dedicata alla governance mira a costruire un quadro sulla struttura gestionale che le città hanno definito per l'AUSVs, per fare ciò le domande poste hanno indagato: i) direzione/organo responsabili per l'AUSVs; ii) strategie e piani degli altri livelli di governance considerati per l'AUSVs; iii) stakeholder interni coinvolti; e iii) stakeholder esterni coinvolti. Il 42% dei rispondenti dichiara che è presente una direzione/dipartimento/area responsabile della redazione e dell'attuazione dell'AUSVs invece solo il 16% ha identificato il responsabile per la fase del reporting. Il 42% non ha risposto a questa domanda. Gli enti che sono stati indicati come responsabili delle tre fasi sono principalmente: Direzione Generale della Città Metropolitana e del Comune, la Direzione Ambiente e il Gabinetto del Sindaco.

Il 69% degli intervistati ha dichiarato di aver svolto o di aver programmato attività di coinvolgimento degli stakeholder interni (il 31% non ha risposto). Più nel dettaglio, il 20% dei rispondenti dichiara che sono stati (o saranno) coinvolti sono il settore Urbanistica, Ambiente e Tutela del Territorio, il 18% indica il settore Scuola, Cultura e Politiche sociali e giovanili, il 16% Lavori pubblici e Patrimonio, l'8% il settore Sviluppo Economico e Finanza, e singolarmente (in totale 6%) il settore Mobilità (2%), Affari Generali/Innovazione

Amministrativa/Sussidiarietà (2%) e Verde e Ambiente (2%). Anche per quanto riguarda il coinvolgimento degli stakeholder esterni la percentuale rilevata è alta: il 77% degli intervistati ha messo in atto o programmato attività di coinvolgimento degli attori esterni. Del 77% dei rispondenti il 18% ha dichiarato che gli stakeholder, esterni all'amministrazione, coinvolti sono i cittadini e le Associazioni di Categoria/Sindacati (in totale 36%), il 15% le Università locali, il 13% le imprese, l'11% le ONG e le associazioni e il 2% le scuole. Gli approcci adottati per il coinvolgimento dei diversi stakeholder sono diversi:

- stakeholder interni: tavoli di lavoro 24%, incontri 22%, focus group 5%, workshop 5% e progetti innovativi finanziati da fondazioni 3%.
- Stakeholder esterni: incontri 30%, tavoli di lavoro 15%, workshop e focus group 8% processo partecipativo 3%, progetti innovativi finanziati con fondi UE o fondazioni 3%.

### 3.3 Il reporting e monitoraggio dell'AUSvS

Per quanto riguarda il monitoraggio e il reporting, la situazione risulta meno evoluta. Il 35% degli intervistati ha affermato di aver previsto una strategia di monitoraggio e reporting per misurare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi inclusi nella AUSvS, mentre il 27% ha risposto in maniera negativa. Del 35%, il 15% ha dichiarato che per misurare il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi inclusi nell'AUSvS, prevede un monitoraggio annuale, l'8% un monitoraggio biennale e al 2030 (in totale 16%) e il 4% un monitoraggio continuo. In alcuni casi i rispondenti hanno definito la strategia di reporting per diversi stakeholder. Il 47% degli intervistati – che ha previsto una strategia di monitoraggio - ha risposto di aver rivolto il reporting agli stakeholder interni all'ente, il 15% ai cittadini e il 9% agli enti appartenenti ad altri livelli di governance (nazionale, regionale, locale). Del 47% dei rispondenti il 17% ha dichiarato che lo stakeholder interno all'ente a cui è rivolto il reporting è la Giunta Comunale, il 15% il Consiglio Comunale e il 6% sono tutti i Dipartimenti dell'Amministrazione Comunale.

Invece, considerando la definizione degli indicatori, l'80% degli intervistati ha dichiarato di aver identificato degli indicatori di monitoraggio la misurazione dell'efficacia delle misure adottate per il raggiungimento degli SDG, mentre l'8% in modo negativo (il 12% non ha risposto alla domanda). Dell'80% dei rispondenti il 9% ha individuato degli indicatori per l'SDG 13, il 5% l'SDG 3 E SDG 11 (in totale 10%), il 4% l'SDG 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12 e 16 (in totale 40%), il 3% l'SDG 14 e 15 (in totale 6%) e, infine, l'1% l'SDG 17. Solamente un rispondente ha elencato gli indicatori selezionati.

Un altro elemento che dovrebbe essere considerato nelle strategie di reporting è la baseline. Il 12% degli intervistati ha dichiarato di aver identificato una baseline, mentre il 50% non lo ha ancora fatto. Del 12% dei rispondenti l'8% ha dichiarato di aver definito una baseline, per misurare il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi inclusi nell'AUSvS, al 2010 e il 4% al 2021.

Infine, agli intervistati è stato chiesto *sulla base dei risultati della fase di reporting è prevista la revisione degli obiettivi/target/azioni inclusi nell'AUSvS*. Solo il 27% degli intervistati ha risposto in modo affermativo, mentre il 23% in modo negativo.

## 4 Le barriere per la definizione e attuazione dell'AUSvS

Il questionario ha fatto emergere diverse tematiche e problematiche nella redazione e attuazione di un'AUSvS. I risultati emersi dalla domanda *“Quali sono le barriere incontrate nella redazione e attuazione di un'AUSvS?”* mostrano che il 17% dei rispondenti dichiara di aver difficoltà nell'identificazione di un set di indicatori idonei alla scala locale, il 15% nella reperibilità dei dati per popolare gli indicatori, il 12% nelle risorse economiche limitate, il 10% nel coinvolgimento degli stakeholder nelle fasi di redazione e attuazione, il 7% nell'integrazione

dell'AUSvS con le strategie/piani già esistenti, nella mancanza di linee guida comuni per la redazione dell'AUSvS e nella mancanza di competenze e di conoscenze adeguate (in totale 21%), il 5% nell'identificazione delle risorse per l'attuazione dell'AUSvS e il 2% nell'incoerenza rispetto alle strategie/piani agli altri livelli di governance e nella compartimentalizzazione delle aree (in totale 4%) (Figura 3).

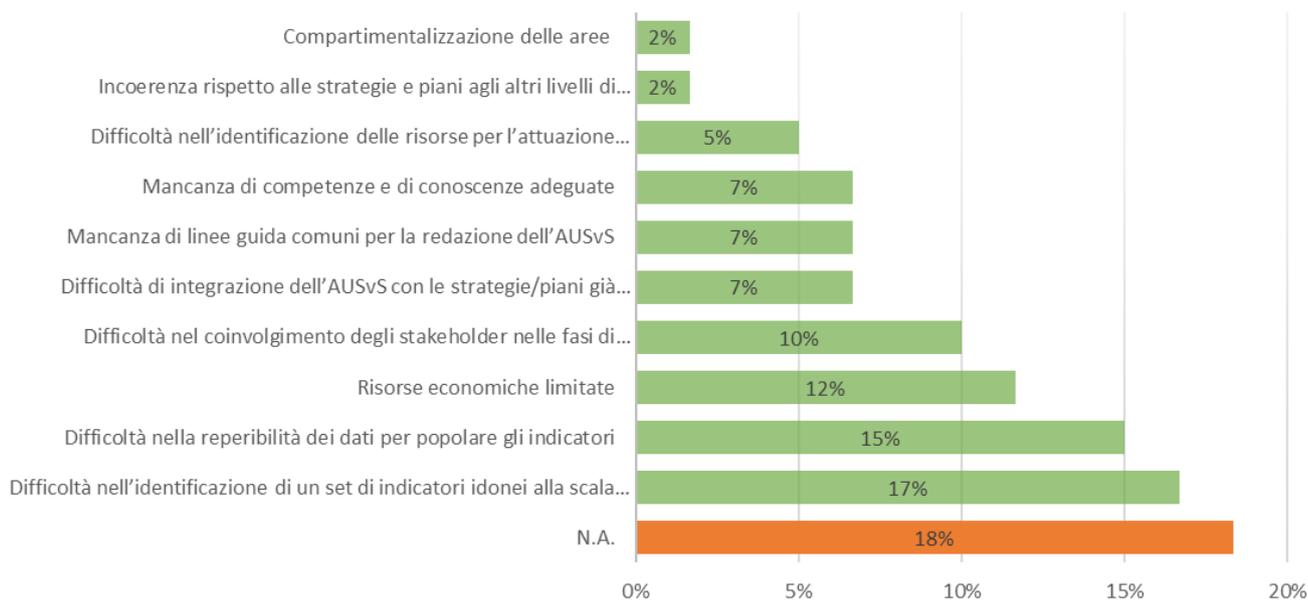


Figura 3: Barriere identificate dai rispondenti al questionario

I risultati fanno emergere una serie di **barriere sistemiche** per l'attuazione degli SDG e dell'Agenda 2030, quali quelle legate al **monitoraggio** (disponibilità e affidabilità dei dati – difficoltà nella reperibilità dei dati per popolare gli indicatori, nell'identificazione di un set di indicatori idonei alla scala locale, ecc.); alla coerenza **coordinamento** tra i diversi livelli di governance (mancanza di linee guida comuni per la redazione dell'AUSvS, difficoltà di integrazione dell'AUSvS con le strategie/piani già esistenti; coerenza con strategie e piani dei livelli di governance superiori); alle **competenze e conoscenze adeguate** (debole capacità e know-how tecnico, meccanismi inadeguati); alle **risorse economiche** (spesso limitate, o difficili da identificare); al **coinvolgimento degli stakeholder**; e infine alla **mancanza di volontà politica** (Cavalli et al., 2020a; OECD, 2020; Bardal et al., 2021).

Infine, è necessario tenere in considerazione altri due fattori addizionali: la **pandemia di COVID-19** (Eurostat, 2021; Istat, 2021; Shulla et al., 2021) e la mancanza di una strategia condivisa a livello europeo che possa guidare le città verso la definizione di un AUSvS. Di seguito, verranno quindi analizzate singolarmente le tre barriere principali individuate, ovvero le barriere sistemiche, la mancanza di una strategia a livello UE, e la pandemia.

#### 4.1 Barriere sistemiche

I principi fondamentali della sostenibilità - noti come i "tre pilastri della sostenibilità" e il più recente Modello 5P -, utilizzati per formulare i 17 SDG e i 169 target dell'Agenda 2030, hanno presentato la necessità di comprendere e rispondere alle sfide globali, come la perdita di biodiversità, il cambiamento climatico, la povertà persistente, ecc. Lawrence (2020) sostiene che le dimensioni comportamentali, istituzionali e politiche dovrebbero essere affrontate esplicitamente perché sono le basi culturali su cui persistono le barriere sociali. Le condizioni culturali e sociali dovrebbero essere comprese dal punto di vista dell'ecologia umana per poter realizzare un'attuazione più efficace dell'Agenda 2030. La metodologia di Lawrence (2020) si basa infatti sull'analisi di database, statistiche e rapporti pubblicati che registrano contributi sull'attuazione di obiettivi e

target di sviluppo sostenibile dagli anni '90. Questi documenti ufficiali indicano risposte sociali inefficaci alle sfide globali, a livello internazionale e nazionale, nonostante i dati empirici concordanti e la crescente conoscenza scientifica su di essi (Lawrence, 2020). Al contrario, sono stati documentati numerosi successi in risposta alle sfide globali di sviluppo sostenibile da parte di Enti Locali in tutto il mondo. Inoltre, la revisione dell'autore del Global Sustainable Development Report del 2019 indica che la diplomazia internazionale e le strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile possono fornire le condizioni per incoraggiare risposte efficaci alle sfide sociali a livello geopolitico dei Comuni e degli Enti Locali (Nazioni Unite, 2019). Progetti e programmi innovativi su alloggi accessibili, trasporti e mobilità sostenibile possono fungere da fari per il cambiamento sociale verso città e comunità più sostenibili.

Le barriere più comuni riscontrate in tutti i paesi sono la scarsità di risorse economico-finanziarie e umane per l'attuazione dell'Agenda 2030 e il coordinamento tra i diversi livelli di governance (Città di Copenaghen, 2019; OECD, 2020). **L'ostacolo principale** all'integrazione dell'attuazione degli SDG è il **coordinamento interdipartimentale e interministeriale o interistituzionale** (vedi report P8 - Definizione di una strategia di monitoraggio delle performance per il raggiungimento degli SDG). Affinché i diversi livelli di governance cooperino e collaborino è necessario che questi abbiano, prima di tutto, le capacità. Il coordinamento è infatti strettamente legato ad altre barriere, come la **manca di capacità e di conoscenze degli SDG dei policy maker** (Bardal et al., 2021).

Nei diversi dipartimenti dell'amministrazione comunale è infatti possibile che ci sia una diversa comprensione della sostenibilità, che non vi sia un grado sufficiente di conoscenza degli SDG e dei metodi e degli strumenti per l'attuazione e il monitoraggio degli SDG (OECD, 2020; Bardal et al., 2021). Molti Enti Locali lamentano una scarsità di tempo e di risorse per dedicarsi all'Agenda 2030 e una mancanza di indicazioni da parte dei livelli di governance superiore, di linee guida semplici e chiare a livello nazionale, che possano favorire l'attuazione dell'Agenda 2030 sul territorio e quindi anche dell'elaborazione di un'AUSvS. Inoltre, gli Enti Locali riportano difficoltà nell'identificazione e selezione degli indicatori di monitoraggio e reporting (vedi report P5 - Set di indicatori adottabili dagli Enti locali per misurare le performance verso il raggiungimento dei SDG), uno scarso coinvolgimento nei processi di definizione delle strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile e la mancanza di coordinamento e dialogo tra i diversi dipartimenti del Comune stesso, spesso legato ad una mancanza di volontà politica, di impegno nell'amministrazione comunale, e quindi anche del coinvolgimento dei cittadini (OECD, 2020; Bardal et al., 2021). **Il finanziamento e il rafforzamento delle capacità per il monitoraggio dei dati relativi all'attuazione, nonché per il processo decisionale basato su tale monitoraggio, sono quindi una sfida complessa.** Queste barriere persistono principalmente a causa dell'elevato grado di capacità richiesta per la raccolta, la valutazione, il monitoraggio e l'archiviazione (in un luogo appropriato) dei dati per consentire il futuro processo decisionale. Anche il rafforzamento delle capacità istituzionali e manageriali per l'attuazione a lungo termine di un processo integrato di attuazione degli SDG basato su questi dati è un ostacolo comune a tutti i paesi. Ci sono infatti ancora numerose lacune nelle capacità individuali e istituzionali nei ministeri e nelle agenzie governative in molti paesi (OECD, 2020).

Gli SDG forniscono alle città e alle regioni uno strumento per impegnarsi efficacemente in un **dialogo multi-stakeholder con attori del settore privato**. Gli Enti Locali dovrebbero quindi sfruttare l'impegno del settore privato verso il raggiungimento degli SDG favorendo il loro coinvolgimento, tramite la pubblicazione di bandi o altri strumenti politici come gli appalti pubblici, che possono così contribuire al superamento di ostacoli quali la scarsità delle risorse economiche e finanziarie. Inoltre, le città sono luoghi chiave per le piccole e medie imprese (PMI), che contribuiscono alla realizzazione di soluzioni innovative (OECD, 2020). Le imprese che vanno oltre la responsabilità sociale d'impresa e investono seriamente nello sviluppo sostenibile hanno un ruolo essenziale da svolgere nel raggiungimento dell'Agenda 2030. La prospettiva del settore privato e degli investitori è spesso assente nel processo di definizione dei piani e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile.

Ciò porta a una mancata corrispondenza delle priorità, agli ostacoli all'attuazione e alle opportunità mancate per creare valore e impatto condivisi. Includere la prospettiva del settore privato nelle prime fasi del processo di sviluppo aiuterà a colmare le lacune esistenti tra il settore pubblico e i fornitori di soluzioni private e gli investitori. Gli SDG possono essere uno strumento per colmare il divario tra il settore pubblico e quello privato e allineare le priorità per un'attuazione efficace dell'Agenda 2030 (OECD, 2020).

Inoltre, un'ulteriore barriera riguarda la **tempistica per il raggiungimento degli SDG rispetto ai periodi di mandato dei diversi livelli di governo**. Sebbene l'impegno politico possa essere legato a una legislatura, gli SDG richiedono una prospettiva a più lungo termine. Modificare o adattare obiettivi e target ad ogni mandato politico può essere sia costoso che dispendioso in termini di tempo e causare confusione tra cittadini e funzionari pubblici (Unione europea, 2019). Per tale motivo alcuni Enti Locali hanno provveduto all'elaborazione **linee strategiche o visioni a lungo termine** verso il 2030 o il 2050 (OECD, 2020). In questo modo, le priorità possono essere aggiornate dopo le elezioni, ma non sono riformulate da zero. L'integrazione degli SDG in altri processi amministrativi e politici, come ad esempio le decisioni sugli appalti o i processi di bilancio, sono altri modi per promuovere la continuità (Eurostat, 2021).

#### 4.2 La mancanza di una strategia per l'attuazione degli SDG a livello europeo

La mancanza di una strategia per l'attuazione degli SDG a livello dell'Unione Europea (UE) è stata documentata come un ostacolo rilevante per la definizione di obiettivi chiari e l'allocazione delle risorse, mentre vi è la volontà tra i governi subnazionali di avere una strategia dell'UE più globale per gli SDG (Unione Europea, 2019; OCSE/CdR, 2019; OECD, 2020). Molti governi regionali e locali dei paesi dell'OCSE non hanno ancora integrato l'Agenda 2030 nelle loro strategie o nella loro pianificazione strategica di sviluppo sostenibile (OECD, 2020).

Un recente rapporto del Comitato europeo delle regioni evidenzia che l'Agenda 2030, più che un'opportunità per realizzare una visione sostenibile del futuro, è spesso vista come un onere imposto dall'esterno, staccato dalle politiche locali, non accompagnato da adeguate risorse finanziarie e umane. Ciò richiede un dialogo rafforzato tra i diversi livelli di governo e una maggiore coerenza delle politiche per sviluppare e attuare una visione condivisa per il futuro (Unione Europea, 2019). È necessario un supporto continuo per aumentare l'azione locale per gli SDG in tutto il mondo. Inoltre, uno studio della Rete dei governi regionali per lo sviluppo sostenibile (Regions4SD) ha rilevato che, sebbene oltre il 90% degli intervistati conoscesse gli SDG, permangono vincoli di capacità per affrontare gli obiettivi, comprese le risorse finanziarie e umane (Eurostat, 2021). Molti comuni di piccole e medie dimensioni percepiscono la **mancanza di risorse, capacità e tempo** disponibile per attuare gli SDG come barriere rilevanti (Eurostat, 2021).

#### 4.3 Gli effetti della pandemia COVID-19 sul raggiungimento degli SDG

Le crisi globali causate dalla pandemia di COVID-19, dall'inizio del 2020, possono compromettere gli sforzi attuati per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Shulla et al. (2021) analizzano come le nuove circostanze create dalla pandemia abbiano influito sulle interconnessioni tra gli SDG. Dai risultati emerge un modello unico di interconnessione tra gli SDG che può essere correlato alle conseguenze di COVID-19. Ulteriori effetti di spillover possono essere ostacoli per il raggiungimento dell'SDG 5 - Uguaglianza di genere, SDG 9 - Imprese, innovazione e infrastrutture e SDG 10 - Ridurre le disuguaglianze, SDG 17 - Partnership per gli obiettivi, SDG 11 - Città e comunità sostenibili.

L'OCSE ha sviluppato un indice per valutare l'efficacia delle risposte di policy all'emergenza sanitaria da parte di 33 Paesi dell'OCSE (Cavalli et al., 2020; Sachs et al. 2020). Come illustrato nella Figura 4 l'indice si basa su 3 tre variabili: 1) il tasso di mortalità; 2) il tasso di riproduzione effettiva, e 3) la mobilità ridotta. L'indice copre il

periodo dal 4 Marzo al 12 Maggio 2020. Dai risultati emerge che i Paesi della Asia orientale abbiano saputo gestire in modo più efficace rispetto ad altri, soprattutto rispetto ai paesi occidentali (l'Europa e gli Stati Uniti), l'emergenza sanitaria globale, riuscendo a minimizzare e a contenere maggiormente la diffusione del virus e a limitare i danni economici e sanitari da esso causati (Cavalli et al., 2020; Sachs et al. 2020).

### Nuovo indice prototipo per l'efficacia della risposta pronta dei paesi al Covid-19 nei Paesi OCSE

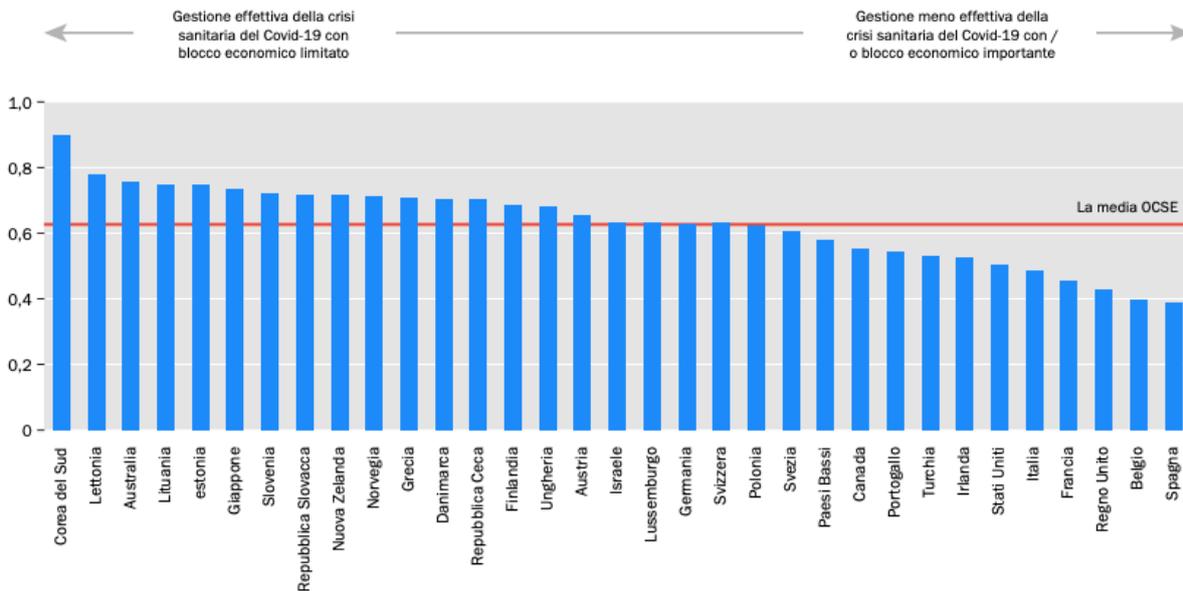


Figura 4: Indice sull'efficacia delle risposte immediate al COVID-19 di 33 paesi OCSE

A livello europeo, l'Eurostat (2021) ha analizzato come l'attuale pandemia di COVID-19 abbia avuto un impatto significativo su ogni aspetto della vita: dalla salute pubblica alla stabilità economico-sociale e all'ambiente. La pandemia ha avuto un impatto notevole sull'attuazione dell'Agenda 2030 e gli SDG, influenzando tutte e tre le dimensioni della sostenibilità. Benché non sia ancora possibile valutare gli effetti della pandemia a lungo termine, i dati a breve termine raccolti da Eurostat e pubblicati nel European Statistical Recovery Dashboard possono fornire alcune indicazioni su come il COVID-19 e le relative misure di emergenza stiano influenzando l'UE nei suoi tentativi per raggiungere gli SDG. Il report dell'Eurostat (2021) utilizza le scomposizioni degli indicatori SDG dell'UE per valutare l'impatto su specifici gruppi di popolazione, nonché indicatori proxy, come il consumo di elettricità per illustrare gli effetti ambientali dei lockdown in risposta alla pandemia.

Anche prima della pandemia, i progressi verso gli SDG nell'UE non erano uniformi, con alcune aree che richiedevano un'attenzione e un'azione più mirate. La pandemia ha reso ancora più difficile il raggiungimento dell'Agenda 2030 e degli SDG, sia per l'UE che a livello globale. L'aumento della mortalità e delle implicazioni sulla salute sono le conseguenze negative più evidenti della pandemia. Le misure di lockdown messe in atto per fermare la diffusione del virus hanno influenzato negativamente l'economia e il mercato del lavoro dell'UE, il che a sua volta ha esercitato ulteriore pressione sui gruppi vulnerabili della popolazione. Anche se potrebbero essere visibili alcuni effetti positivi, ad esempio sull'uso delle risorse e dell'energia, è possibile che queste tendenze a breve termine siano temporanee e che i modelli di consumo tornino ai livelli pre-crisi all'indomani della pandemia (Eurostat, 2021).

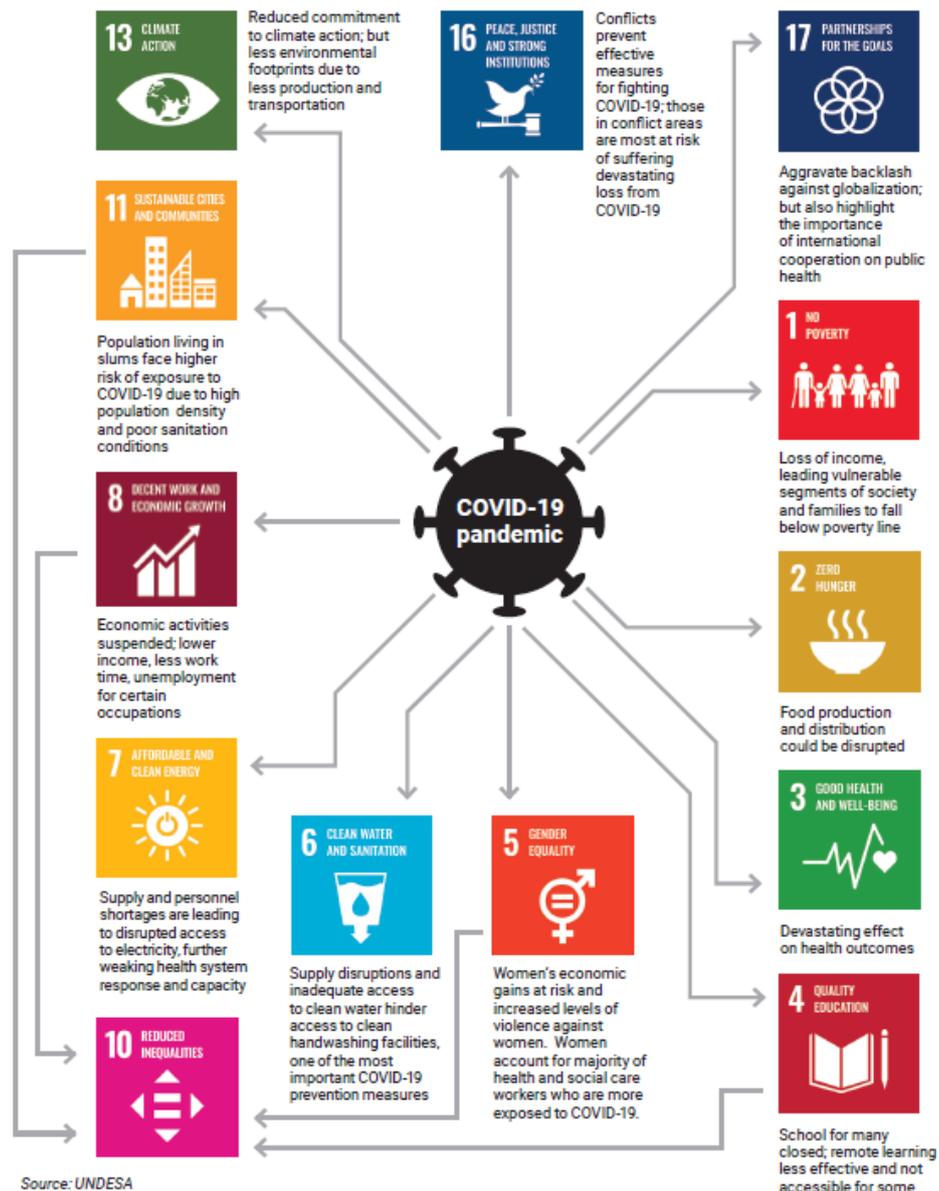


Figura 5: impatti generati dalla pandemia sugli SDG (UNDESA, 2021)

Nonostante queste tendenze negative, la risposta dell'UE alla crisi ha mostrato che gli impatti economici e sociali della pandemia possono essere mitigati. Entro la fine di maggio 2021, quasi la metà della popolazione adulta dell'UE era stata vaccinata con almeno una dose e le vaccinazioni continuano ad aumentare. Anche l'economia è in fase di ripresa. La maggior parte degli indicatori occupazionali ha mostrato miglioramenti anche nel terzo e quarto trimestre del 2020. Come menzionato precedentemente, restano tuttavia da vedere gli effetti a lungo termine della pandemia sull'economia, sul mercato del lavoro, sull'istruzione e sulla povertà dell'UE, nonché sul cambiamento climatico, il consumo di suolo, ecc. Con la disponibilità di più dati, i futuri rapporti di monitoraggio degli SDG potrebbero presentare un quadro diverso delle conseguenze della pandemia (Eurostat, 2021).

La Figura 6 mostra il progresso dell'Italia verso il raggiungimento degli SDG, evidenziando quelli in cui l'Italia sta progredendo (a destra) ad un ritmo superiore (in alto a destra) o inferiore (in basso a destra) rispetto alla media europea, e quelli in cui si sta allontanando (a sinistra) ad un ritmo superiore (in alto a sinistra) o inferiore (in basso a sinistra) rispetto alla media europea. Nel contesto italiano, l'Istat riporta uno scenario positivo nel confronto con i 10 anni precedenti con un 60,5% di misure in miglioramento, un 19,1% che è rimasto invariato

e un 20,5% in peggioramento (Istat, 2021). La prospettiva cambia significativamente quando si sposta l'attenzione al 2020, l'anno della pandemia, e al confronto tra 2020 e 2019. La quota di misure in miglioramento cala dal 60,5% al 42,5% e aumenta la quota di misure in peggioramento dal 20,5% al 37,0% (Istat, 2021).

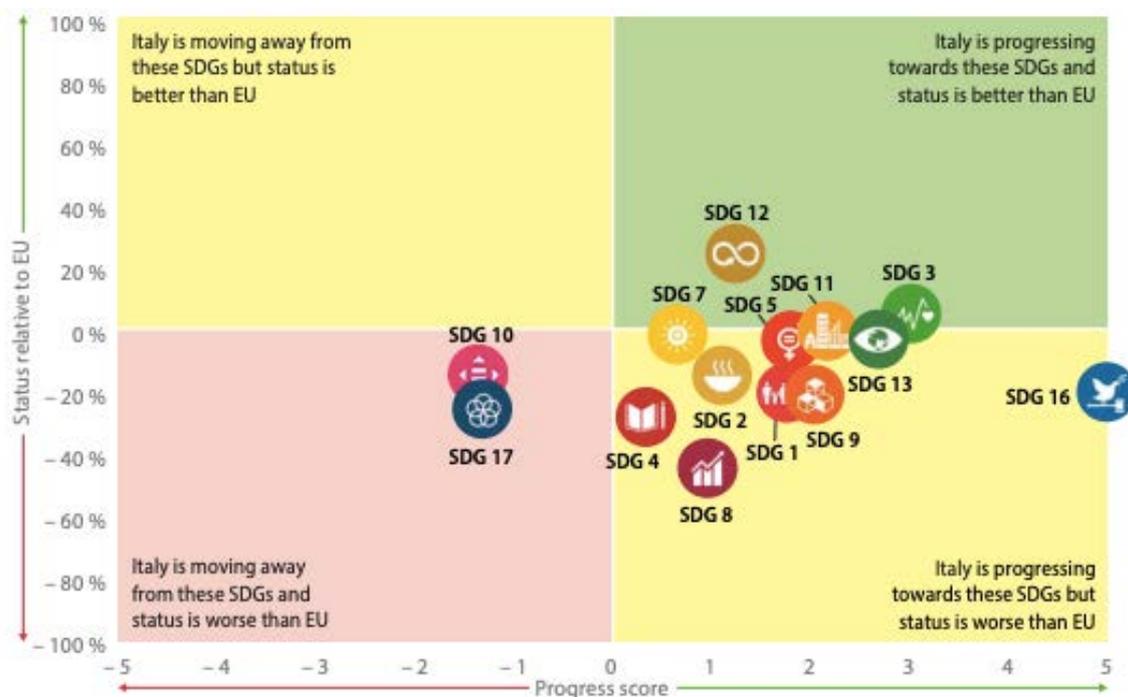


Figura 6: Stato e progresso dell'Italia verso il raggiungimento degli SDG (Eurostat, 2022)

## 5 Relazione tra l'Agenda 2030 e il sistema di pianificazione delle Città metropolitane e dei Comuni

L'AUSvS, attuativa della SNSvS, viene definita localmente secondo un principio di sussidiarietà verticale, con la partecipazione di tutti i livelli di governo del territorio competenti, sia per attività di pianificazione e programmazione generale che per attività settoriale. Il contributo dei livelli sovraordinati viene raccolto all'interno delle fasi di redazione dell'Agenda urbana locale attraverso le elaborazioni dell'analisi di coerenza esterna, durante le quali si compie una ricognizione di tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione vigenti, con particolare riferimento a piani programmi e progetti orientati agli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

### 5.1 Rapporti tra Agenda Urbana e piani e programmi vigenti

Un primo punto rilevante è che l'Agenda urbana non coincide con i piani e i programmi vigenti, ma getta su di essi uno sguardo più ampio ed inclusivo, considerando anche dimensioni economico sociali non necessariamente da essi traggurate; si pone quindi il problema dell'**adeguamento delle previsioni degli strumenti ordinari agli obiettivi ed alle azioni individuate dall'Agenda**. La via canonica da percorrere è l'avvio delle attività di variazione delle previsioni degli strumenti vigenti, attraverso le modalità consuete costituite nei sistemi di pianificazione e programmazione di livello regionale, nonché delle misure che afferiscono alle programmazioni e pianificazioni di livello nazionale. I principali strumenti per addivenire a tali modificazioni, come già dettagliato in altra parte della ricerca, sono la conferenza dei servizi e l'accordo di programma, che

consentono di approfondire la latitudine degli interessi pubblici differenziati in gioco e di identificare un adeguato punto di contemperamento dei diversi interessi. Tuttavia non è detto che il percorso attuativo dell'agenda debba automaticamente impattare con la modificazione degli strumenti vigenti; è anche possibile immaginare che tale adeguamento avvenga nel corso delle cose, via via che le diverse azioni diventano operative, senza che si debba porre una condizione preliminare di conformità della dimensione dell'Agenda alla strumentazione vigente.

Alcune delle linee di programmazione più fortemente radicate verticalmente nel sistema di governo, come ad esempio alcune delle forme della tutela ambientale nonché misure relative ad energia e clima, o ancora alla programmazione infrastrutturale, vedono normalmente un forte richiamo all'interno delle Agende locali, sia in conseguenza della rilevanza programmatica e dei flussi di risorse connessi a tali orientamenti, sia per l'elevato grado di coerenza agli obiettivi di sviluppo sostenibile ordinariamente rinvenibili in tale linee programmatiche.

Più complesso e meno intuitivamente identificabile è il processo di definizione di altre linee di pianificazione e programmazione, in particolare quelle relative alla configurazione degli usi del suolo e degli edifici, deliberazioni che conservano una rilevante variabilità ed una molteplicità di possibilità di soluzioni rispetto agli obiettivi assunti. Sono inoltre le categorie di decisione spesso più connesse alla realizzazione di specifiche utilità o benefici per singoli soggetti individuali, e per questo facilmente attratte nelle dimensioni di tutela giuridica degli interessi privati, nonché governate in applicazione del criterio di conformità. Data la complessità di tale ordine di deliberazioni, il processo di convergenza fra gli obiettivi di sviluppo sostenibile e le deliberazioni di assetto e di uso del territorio e degli immobili non può che avvenire in una dimensione processuale, attraverso reiterate fasi di elaborazione ed attuazione nel corso dello sviluppo delle azioni pertinenti, in grado di portare a più elevati punti di convergenza fra gli obiettivi di sostenibilità propri dello sviluppo sostenibile e gli obiettivi di assetto tipici delle pianificazioni urbanistico-territoriali.

## 5.2 Agenda Urbana e principio di sussidiarietà

Un secondo punto rilevante riguarda **il rapporto tra poteri locali e modalità di redazione di un'Agenda Urbana nella prospettiva della sussidiarietà**, apertasi con il nuovo Titolo Quinto della Costituzione. Nella visione corrente dell'attività amministrativa le amministrazioni sono chiamate a rispondere sulla base del principio di competenza; è difficile che un'amministrazione possa rendere conto ordinariamente di propri atti se non per le attività delle quali essa è competente. Purtroppo a causa dell'imperfetto completamento della riforma costituzionale, in particolare ad oggi ancora mancante di leggi statali di principio in materia di governo del territorio, è ancora diffusa nelle amministrazioni centrali e locali una visione strabica a proposito del concetto di competenza. Le competenze legislative sono ancora sostanzialmente amministrate nel rapporto fra Stato e regioni, e sono ripartite secondo il concetto di competenza concorrente. Nel dibattito fra giuristi tale concetto viene ridotto a un concetto di competenza ripartita, con compiti esclusivamente statali, compiti esclusivamente regionali, e con uno spazio - quello della legislazione concorrente - che è negoziato in una dimensione intermedia. Un impianto concettuale ancora sostanzialmente isomorfo - anche se improntato al principio di sussidiarietà - a quello precedente, che avanzava per deleghe e trasferimenti di materie dal livello statale verso quello locale, ma che conservava verso l'alto la clausola di residualità.

Al contrario di queste prime, le competenze amministrative sono state ribaltate dal Titolo Quinto. Mentre in precedenza seguivano per simmetria la struttura delle competenze legislative, dall'alto verso il basso, esse oggi sono sempre collocate al più basso livello possibile, e vengono sollevate di livello con provvedimenti

normalmente di tipo legislativo che caso per caso chiariscono che non è il comune - cioè l'ente di prossimità - a doverle svolgere, ma eventualmente un livello superiore.

### 5.3 Criteri di valutazione per lo sviluppo sostenibile nella governance multilivello

Applicando tali criteri al processo di redazione ed attuazione delle Agende, alcuni elementi vengono in risalto, in particolare per quanto riguarda il sistema delle valutazioni, che costituisce una componente essenziale del metodo SDGs. Mentre le valutazioni relative agli *output* prodotti dalle azioni amministrative possono essere utilmente connesse alle competenze per come correntemente definite, laddove occorre fare una valutazione sugli *outcomes*, cioè sugli effetti ottenuti e sul risultato conseguito, essa inevitabilmente va situata al livello più vicino alla cittadinanza e alla concretezza delle condizioni di contesto locale. L'Agenda Urbana misura la coerenza complessiva delle diverse azioni nella prospettiva dello sviluppo sostenibile; fra l'altro compie delle valutazioni che consentono di giudicare gli effetti anche delle azioni del PNRR, esattamente perché vale il principio di contestualità. Ciò rinvia alla necessità di individuazione di specifici target e soprattutto di indicatori che siano in grado di **produrre valutazioni sugli *outcomes***, oltre che degli *outputs*. Ad esempio, mentre l'output di chilometri di strada per la quale ho sostituito l'asfalto impermeabile con un nuovo tipo di asfalto permeabile posso darlo come *output*, in realtà è la capacità di ricarica naturale della falda che si immagina che con un asfalto permeabile possa aumentare, che rappresenta l'*outcome*. Sono chiaramente due cose diverse: una cosa è monitorare l'azione amministrativa, e una cosa è monitorare l'effetto complessivo di sostenibilità che l'azione produce interagendo nel contesto in modo cumulativo con tutti gli altri processi.

L'AUSVs avrà quindi in particolare il compito di **valutare localmente** non solo gli *outputs* prodotti dall'Amministrazione precedente, che se ne dota, ma anche gli *outcomes* che ne derivano, nonché gli **effetti cumulati** prodotti dalle azioni dei diversi soggetti istituzionali e non che operano, e in particolare di **valutare la coerenza** di tali effetti agli obiettivi assunti.

L'AUSVs non ha invece il potere (ovviamente) di dirigere deliberazioni ed azioni afferenti a competenze sovraordinate. In caso di incoerenza degli esiti agli obiettivi l'Autorità precedente dell'Agenda (l'ente locale capofila) che grazie al monitoraggio ed allo specifico compito di valutare gli effetti cumulati delle diverse azioni si accorge dell'incoerenza, può invocare il principio di coerenza e chiamare l'ente sovraordinato ad una Conferenza di Pianificazione decisoria. In tale sede sarà possibile: 1) acquisire comunque il quadro conoscitivo integrato con i dati di monitoraggio e condividerlo nella modalità multilivello; 2) deliberare collegialmente di correggere le azioni e renderle coerenti agli obiettivi confermati; 3) o altrimenti addivenire a differenti obiettivi. In questo si sostanzia la governance multilivello dell'Agenda.

### 5.4 L'Agenda Urbana e il Governo del Territorio

Tale prospettiva non è affatto irrilevante quando, come in questo caso, si consegnano delle linee guida per la redazione dell'Agenda urbana a un ente locale; e soprattutto quando le si consegnano ad un ente locale non dotato di competenze e professionalità interne adeguatamente ampie. Le città metropolitane sono correttamente state individuate come un soggetto importante, perché hanno una gamma di competenze notevolissima, e molto importanti anche in materia di sviluppo economico, tant'è che giustamente stanno integrando l'agenda dentro loro la pianificazione strategica. Molto più delicato è questo aspetto quando si vanno a poggiare riflessioni di questo ordine, di questo rango di complessità, su un sistema di enti locali, magari coalizzati fra di loro in una visione di coalizione territoriale, che invece non hanno competenze interne né dotazioni particolari, né soprattutto consuetudine a manovrare e toccare questioni di questa complessità. Tanto più che in termini di governo del territorio è abbastanza chiaro come funziona il governo in una città

metropolitana, mentre è molto più difficile comprendere come funziona il governo di altri strumenti di governo del territorio, specie alla scala intercomunale, ad esempio in un contratto di paesaggio, uno strumento che potrebbe essere un riferimento di governo territoriale già praticato. Ciò perché il Contratto di Paesaggio è una coalizione volontaria, che non vede forme particolarmente strutturate o gerarchizzate. Emerge con chiarezza come rapporto che si istituisce fra le concrete pratiche di governo del territorio e la formazione dell'Agenda sia particolarmente rilevante ai fini della efficacia dell'azione complessiva per lo Sviluppo sostenibile di città e territori.

Nella sede di questo lavoro di ricerca non è pensabile di risolvere questioni che hanno aspetti squisitamente politici, e che è giusto e corretto che venga affrontata nelle sedi deliberative adeguate entro il quadro della SNSvS (CIPU, CITE). Se non è intenzione risolverla qui, però è molto importante porla qui correttamente, immaginando un percorso che attraverso sperimentazioni, forme di partenariato multilivello, lo stesso intendimento che il MiTE vuole porre nel costruire questo "imparar facendo" che bisogna affrontare, dia un contributo positivo e consenta la sperimentazione e la proposizione di risposte adeguate, che producano presso le istituzioni responsabili e le platee di stakeholders gli opportuni livelli di apprendimento organizzativo.

## 6 La governance per l'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile - indicazioni per l'integrazione degli obiettivi e target a scala locale

Nell'ottica di territorializzazione dell'Agenda 2030 (OCSE, 2020) e della SNSvS, gli Enti locali possono adottare le proprie strategie di sviluppo sostenibile contribuendo da un lato al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello nazionale e internazionale, dall'altro rispondendo alle necessità e agli assi di sviluppo del territorio.

Definire un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile implica necessariamente selezionare i target e gli indicatori definiti ai livelli superiori di governance e adattarli a livello locale.

Tuttavia, per poter definire un'Agenda Urbana, è in primo luogo fondamentale tener conto delle competenze amministrative degli Enti locali (Osborn et al., 2015). Analizzando gli assi strategici di competenza, è possibile fare una prima selezione dei target da includere nell'Agenda Urbana. Inoltre, gli Enti locali non sempre hanno la capacità di attuare tutti i target poiché le risorse sono spesso limitate (Devisscher et al., 2019). È quindi essenziale identificare gli assi di sviluppo strategici a cui l'ente locale vuole dare priorità (Zinkernagel et al., 2018; Allen et al., 2019). Un numero crescente di studi esamina un approccio sistemico per stabilire le priorità e attuare gli SDG (Hoornweg et al., 2016; Nilsson et al., 2016; Weitz et al., 2018). In particolare, tre studi definiscono una serie di criteri con cui poter selezionare i target. In primo luogo, Allen et al. (2019) propongono un'analisi multicriteriale per selezionare e dare priorità ai target attraverso l'uso di tre criteri: i) il livello di urgenza percepito di un target, ii) l'impatto sui sistemi, e iii) il suo allineamento con le strategie politiche esistenti. In secondo luogo, lo Stakeholder Forum, su commissione del United Nations Development Programme (UNDP), ha presentato un metodo di analisi rivolto ai paesi sviluppati per assisterli nell'identificazione degli obiettivi e dei target che rappresentano le maggiori sfide di trasformazione (Osborn et al., 2015). Anche in questo caso vengono proposti tre criteri: i) applicabilità, ovvero la valutazione della pertinenza dell'obiettivo/target, ii) attuabilità, ovvero la valutazione di quanto realistica sia la possibilità di raggiungere l'obiettivo/target nei tempi previsti, e iii) policy innovation, che consiste nel determinare se il raggiungimento dell'obiettivo/target richiede nuove e ulteriori politiche oltre a quelle attualmente in atto. Infine, il Sustainable Development Solution Network (SDSN) ha proposto ampie linee guida per definire i target a livello locale: i) i target dovrebbero essere pertinenti e realizzabili, ii) i target dovrebbero corrispondere ai mandati del governo locale, e iii) le priorità dovrebbero essere stabilite sulla base dei divari di sviluppo (Kanuri et al., 2016).

Per poter definire gli obiettivi e target da includere in un'Agenda Urbana è opportuno da un lato analizzare la pianificazione vigente e gli di sviluppo strategici individuati, dall'altro coinvolgere gli stakeholder interni ed esterni, adottando un approccio di governance multilivello e di coerenza verticale ed orizzontale tra le politiche. Ciò permette di identificare un set di obiettivi e target coerenti con i livelli di governance superiori e quindi di ottimizzare la definizione di misure e politiche per il raggiungimento degli SDG. Attraverso l'analisi delle iniziative nazionali ai diversi livelli di governance e l'applicazione di una serie di criteri (presenza delle competenze amministrative, coerenza con i livelli sovraordinati, scalabilità a livello locale), è possibile selezionare un set preliminare di obiettivi e target per l'Agenda Urbana, e cittadini.

Allo stesso modo, anche gli indicatori di monitoraggio definiti a livello internazionale e nazionale devono essere selezionati e adattati a livello locale (OECD, 2020). La necessità di definire un set di indicatori che possa essere applicato a scala subnazionale nasce quindi da due motivi principali. In primo luogo, i Comuni e le regioni stanno includendo sempre di più gli SDG all'interno dei loro piani e strategie locali, ponendoli come obiettivi delle proprie politiche. In secondo luogo, gli indicatori nazionali non riescono a cogliere i fenomeni territoriali che possono esserci a livello regionale e locale. Ciò ha portato alla necessità di indicatori adatti alla scala locale per monitorare le politiche e il progresso verso il raggiungimento degli SDG (OECD, 2020).

Un ulteriore passo funzionale alla definizione di un'Agenda Urbana è la prioritizzazione di target e indicatori, un esercizio complesso che combina la valutazione dell'importanza di un obiettivo/target e la determinazione del suo livello di raggiungimento in un momento specifico, per un determinato territorio (Allen et al., 2019; Tremblay et al., 2021). La prioritizzazione aiuta a inquadrare e focalizzare l'Agenda Urbana sugli assi di sviluppo strategici del territorio (Hoornweg et al., 2016; Weitz et al., 2018; Zinkernagel et al., 2018).

Per il downscaling degli obiettivi target e indicatori, per definire un'AUSvS coerente con i diversi livelli di policy e in grado di rispondere alle esigenze territoriali (place based) sarà necessario:

#### 1 - Identificare delle competenze amministrative dell'ente considerato

L'identificazione dei target di competenza è un passaggio necessario per definire a quali SDG e target l'ente in questione può dare un contributo. L'individuazione delle competenze si dovrà basare sulla legislazione vigente (es: la riforma degli Enti locali introdotta con la legge n. 56 del 2014 (cd. "Legge Delrio"), lo Statuto dell'ente in questione, ecc.).

#### 2 - Analizzare i piani strategici e settoriali, azioni e buone pratiche

Questo passaggio comporta la sistematizzazione degli obiettivi, target, misure contenuti nei piani dell'ente in questione rispetto agli SDG e target dell'Agenda 2030 ai quali contribuiscono. Per analizzare il contributo all'Agenda 2030, devono essere considerati sia i piani strategici, che quelli settoriali, ad esempio: il Piano Strategico Triennale del Territorio Metropolitan (PSTTM), il piano regolatore comunale, il Documento Unico di Programmazione (DUP), il Piano Territoriale Metropolitan (PTM). Oltre a questi piani devono essere presi in considerazione anche i piani che vengono redatti dall'ente in forma volontaria come il Piano d'Azione per l'energia Sostenibile, il Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile, il piano di adattamento al cambiamento climatico, ecc. Di ogni singolo piano, è opportuno analizzare la struttura e identificare la relazione con l'Agenda 2030. Gli obiettivi, i target e le misure contenuti nei piani possono essere posti in relazione ai target e SDG dell'Agenda 2030.

#### 3 - Identificazione del contributo dell'ente agli SDG

Una volta analizzati i piani strategici e settoriali e identificate le sinergie con gli obiettivi e target dell'Agenda 2030 sarà possibile individuare l'effettivo contributo dell'ente locale in questione al raggiungimento dei diversi obiettivi e target dell'Agenda 2030. Quando vengono identificati gli obiettivi, i target, le misure e i progetti

sarà necessario eliminare le sovrapposizioni e le ripetizioni, infatti, è possibile che obiettivi, target, misure e progetti siano citati in più di un piano. In questo modo sarà possibile: 1) avere una visione complessiva di tutti gli obiettivi, target, misure e progetti in fase di implementazione o pianificati dall'ente locale in questione e 2) definire la loro relazione con gli SDG e target dell'Agenda 2030 e 3) identificare l'effettivo contributo dell'ente a ciascun SDG e target. Questo passaggio da la possibilità all'ente di capire quali sono i piani, le misure e gli strumenti a sua disposizione per contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

#### 4 – Analizzare la coerenza con SNSvS e SRSvS

È necessario svolgere un'analisi delle strategie per lo sviluppo sostenibile dei livelli superiori di governance, nello specifico della SNSvS e della SRSvS. Le due strategie possono essere analizzate e confrontate con i piani strategici e settoriali dell'ente tramite un'analisi di coerenza tra gli obiettivi e target definiti ai diversi livelli di governance: internazionale (Agenda 2030), nazionale (SNSvS), regionale (SRSvS). L'analisi di coerenza tra gli obiettivi e target definiti a scala internazionale (Agenda 2030), nazionale (SNSvS), regionale (SRSvS) e locale permette di 1) identificare il contributo della pianificazione dell'ente in questione al raggiungimento degli SDG e target dell'Agenda 2030; 2) identificare le sinergie con gli obiettivi e target definiti nella SNSvS e nella SRSvS, 3) identificare il coordinamento con i livelli superiori di governance e l'allineamento delle diverse strategie per lo sviluppo sostenibile, e 4) riconoscere le eventuali incongruenze e delineare dove è necessaria un'integrazione delle priorità ambientali, sociali ed economiche.

#### 5 - Consultazione con gli stakeholder interni ed esterni all'ente in questione

Il processo di downscaling degli obiettivi, target e indicatori deve garantire l'inclusione degli stakeholder in tutte le fasi. Il processo di coinvolgimento deve tenere in considerazione sia gli stakeholder interni ed esterni. L'approccio multi-stakeholder permette di superare la logica di silos e la frammentazione verso il raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile coerenti. L'ente in questione può utilizzare gli SDG come mezzo per passare da un approccio settoriale a uno multisettoriale, sia nella progettazione che nell'attuazione delle proprie strategie e politiche di sviluppo sostenibile (OECD, 2019a; UNEP e UN-Habitat, 2021). Poiché l'AUSvS rappresenta una sfida multilivello e multisettoriale, dove le decisioni prese ad uno specifico livello amministrativo condizionano gli altri. Per costruire un approccio multi-stakeholder è necessario: i) mappare gli stakeholder da coinvolgere; ii) identificare la fase dell'agenda in cui è necessario il loro contributo; iii) definire le forme e tempistiche per il loro coinvolgimento (workshop, focus group, tavoli di lavoro, survey, e incontri (OECD, 2021a)); iv) identificare le relazioni e le possibili collaborazioni tra i diversi stakeholder.

## 7 La relazione tra l'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile e il PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - approvato dalla Commissione europea il 22 giugno 2021 - è il frutto di un processo europeo volto a riparare i danni economici e sociali degli Stati membri causati dall'emergenza sanitaria. Il Piano prevede la distribuzione dei fondi stanziati per la ripresa, e chiama in causa tutti i paesi affinché redigano il proprio piano nazionale di ripresa e resilienza. Per questo motivo, il PNRR pone l'Italia di fronte a una grande sfida, non solo in termini di obiettivi da raggiungere e misure e progetti da mettere in atto per rilanciare la crescita economica del Paese e favorire la resilienza e la transizione verso lo sviluppo sostenibile, ma soprattutto in termini di risorse che il Piano ha stanziato.

Le risorse complessive destinate all'Italia ammontano a € 235,1 mld. Nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU (NGEU), l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) per un importo complessivo pari a € 191,5 miliardi da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR, di cui € 51,4 mld per progetti in essere e € 15,6 mld stanziati tramite il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Inoltre, è stato istituito un Fondo Nazionale Complementare per un importo complessivo pari a € 30,6 mld e il

Fondo React EU con cui sono state assegnate risorse pari a € 13 mld (PNRR, 2021). I € 191,5 mld stanziati dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), di cui € 68,9 mld sono sovvenzioni e € 122,6 mld prestiti, sono suddivisi per ciascuna Missione del PNRR così come presentati nella Figura 6. Gli investimenti previsti nel PNRR sono accompagnati da un ampio sistema di riforme strutturali, sintetizzabili in 3 tipologie: 1) le riforme orizzontali, di natura trasversale al sistema economico e sociale dell'Italia come le riforme della PA e della Giustizia, 2) le riforme abilitanti, funzionali a garantire la piena attuazione del PNRR e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali, e 3) le riforme settoriali definite all'interno delle diverse Missioni (Italia domani, 2021).

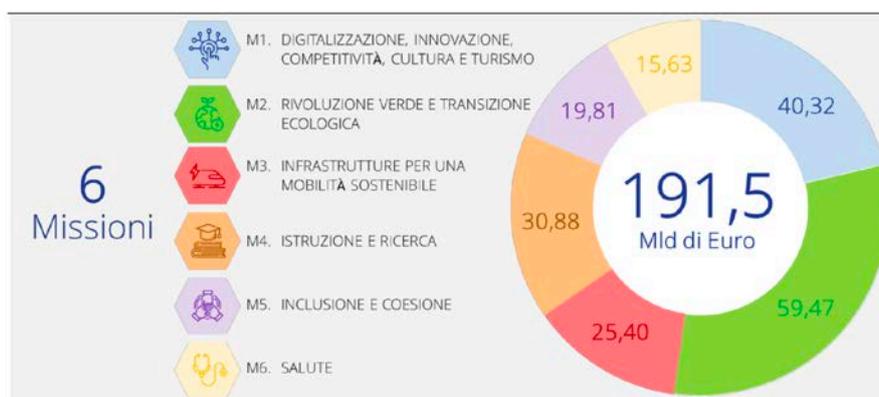


Figura 7. Allocazione delle risorse RRF alle 6 Missioni del PNRR

Il PNRR, prevede tre assi strategici o principi trasversali condivisi a livello europeo: 1) transizione ecologica, 2) digitalizzazione ed innovazione, e 3) inclusione sociale. L'asse strategico relativo alla transizione ecologica è alla base del nuovo modello economico e sociale di sviluppo su scala globale, in linea con l'Agenda 2030. Per tale asse, il PNRR dedica circa il 40% delle risorse e prevede il rispetto del principio "Do No Significant Harm (DNSH)" ("non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali"<sup>3</sup>), per cui nessuna misura del Piano deve arrecare danno all'ambiente, e gli investimenti devono riguardare l'efficiamento energetico degli edifici residenziali, la mobilità sostenibile, l'energia rinnovabile e l'economia circolare. Il secondo asse strategico relativo alla digitalizzazione e all'innovazione prevede il miglioramento della competitività economica, della qualità del lavoro e di vita delle persone. Per questo asse sono state stanziato circa il 27% delle risorse sul totale stanziato dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) che prevede la realizzazione di progetti transfrontalieri multinazionali, lo sviluppo della banda ultra-larga fissa e delle reti 5G, e la digitalizzazione delle imprese e delle PA.

Infine, l'asse strategico dell'inclusione sociale mira al raggiungimento di una crescita inclusiva e della coesione sociale e territoriale, di pari passo con la transizione verde e digitale. Per quest'ultimo asse strategico è stato stanziato circa il 40% delle risorse, le iniziative devono garantire la partecipazione delle donne e gli interventi devono valorizzare e fornire benefici diretti e indiretti alle future generazioni (Italia domani, 2021). Il PNRR contiene un pacchetto coerente di riforme strutturali e investimenti per il periodo 2021-2026 articolato in sei Missioni (Figura 14) a loro volta suddivise in 16 Componenti.

Il PNRR individua, inoltre, un totale di 527 traguardi e obiettivi. I traguardi rappresentano dei risultati qualitativi, mentre gli obiettivi dei risultati quantitativi concreti e oggettivamente verificabili nell'ambito dell'attuazione degli interventi. La Tabella 1 presenta la ripartizione degli obiettivi e dei traguardi per ciascuna Missione.

Missioni	Obiettivi (Milestone)	Traguardi (Target)
M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	88	132

<sup>3</sup> Art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852.

M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica	56	85
M3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile	17	15
M4: Istruzione e ricerca	20	32
M5: Inclusione e coesione	22	32
M6: Salute e resilienza	10	18
Totale complessivo	213	314

Tabella 1. Traguardi e obiettivi del PNRR

Il PNRR è quindi strutturato in 6 Missioni, articolato in 16 componenti, che si declinano in 63 riforme che a loro volta prevedono un totale di 134 investimenti. La panoramica complessiva del Piano è presentata nel grafico seguente.



Figura 8. Panoramica del PNRR

Uno degli aspetti che caratterizza il PNRR è il monitoraggio, il cui scopo principale è di verificare che i programmi e progetti vengano realizzati nei tempi e nelle modalità previste e che i risultati e gli obiettivi prefissati vengano raggiunti nel momento in cui il progetto è stato ideato e approvato per il finanziamento. Il monitoraggio fornisce informazioni per le altre fasi di gestione del progetto, quali il controllo e la valutazione. Inoltre, il monitoraggio deve informare i diversi stakeholder coinvolti nel progetto circa l'utilizzo delle risorse pubbliche in modo da poter intervenire nella gestione con correttivi appropriati qualora fosse necessario.

Le fasi che devono essere seguite durante il processo di monitoraggio sono: 1) raccolta periodica delle informazioni sull'attuazione e avanzamento del progetto, 2) definizione di un set di indicatori, associando ogni indicatore agli interventi e obiettivi del programma/progetto, 3) invio dei dati aggregati raccolti agli organismi nazionali competenti che partecipano al processo di gestione dei fondi pubblici, 4) rilevazione delle informazioni e immissione dei dati nei sistemi di monitoraggio, e 5) reportistica ed elaborazione dei dati rilevati e utilizzati ai diversi livelli di governance. In particolare, la raccolta dei dati deve avvenire su base periodica e riportare informazioni riguardo i dati anagrafici delle operazioni e destinatari dei fondi, un cronoprogramma del progetto, l'utilizzo delle risorse finanziarie, la realizzazione delle procedure amministrative, l'avanzamento della spesa, l'implementazione delle attività, e il raggiungimento degli obiettivi definiti, compresi gli obiettivi e traguardi UE (Italia domani, 2021).

Infine, la peculiarità del PNRR sta nell'introduzione di modalità innovative nei rapporti finanziari tra l'UE e gli Stati membri, previste dal Dispositivo Europeo di Ripresa e Resilienza (RRF), come l'introduzione di una nuova tipologia di prestiti, diversi rispetto al MES, che attribuiscono ai piani nazionali una nuova valenza come contratti di performance e non programmi di spesa (Italia domani, 2021). Lo scopo è infatti quello di migliorare la capacità dei Paesi e degli Enti locali di dimostrare il raggiungimento degli obiettivi attraverso risultati tangibili e ritenuti sufficientemente rilevanti. Essendo i programmi finanziati con RRF programmi di performance e non di spesa, l'Italia si è quindi impegnata ex ante a realizzare i traguardi e obiettivi associati a riforme e investimenti entro le scadenze prefissate, tutte entro il mese di giugno 2026. Questa è di fatto la novità principale del PNRR, nonché quindi la principale sfida per l'Italia. La Commissione europea ha valutato la corrispondenza e la coerenza tra i finanziamenti richiesti e i target prefissati, e autorizza gli esborsi sulla base del soddisfacimento di insiemi di traguardi e obiettivi che riflettono i progressi compiuti, e non alla spesa erogata. L'Italia avrà la possibilità quindi di richiedere ed ottenere dalla Commissione europea i finanziamenti spettanti su base semestrale solo se avrà effettivamente conseguito i traguardi e gli obiettivi intermedi nei tempi prefissati. I tempi di realizzazione previsti sono infatti molto più stringenti di quelli usuali. In aggiunta ai

traguardi e agli obiettivi intermedi definiti a livello europeo, sono stati definiti degli ulteriori traguardi intermedi più specifici a livello nazionale con l'obiettivo di monitorare l'avanzamento del Piano.

Al fine di garantire l'efficace attuazione del PNRR e il conseguimento di traguardi e obiettivi, la Legge n. 108/2021 ha definito un modello organizzativo articolato su due livelli di gestione (presidio e coordinamento, attuazione delle misure) per favorire le interlocuzioni con la Commissione europea in tutte le fasi di attuazione, controllo e rendicontazione che seguono il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi (Italia domani, 2021).

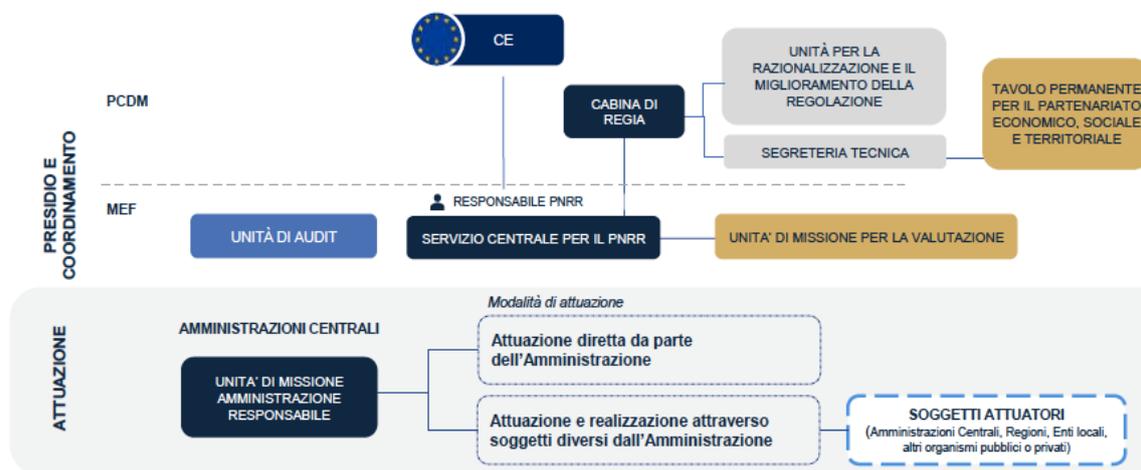


Figura 9. Modello organizzativo del PNRR

## 7.1 Le risorse del PNRR e il ruolo degli enti locali

Per garantire l'efficace attuazione del PNRR e il conseguimento di traguardi e obiettivi su tutto il territorio nazionale, il PNRR affida un ruolo essenziale agli Enti locali che sono chiamati a presentare proposte e a realizzare delle opere pubbliche. In particolare, le implicazioni del PNRR per gli Enti locali riguardano principalmente le richieste di finanziamento, le tempistiche di attuazione e i requisiti che condizionano la selezione degli interventi. Al momento della richiesta di finanziamento, oltre al costo del progetto, gli Enti locali devono indicare cosa e quanto prevedono di realizzare utilizzando la stessa metrica dei traguardi, mentre le tempistiche di attuazione sono dettate generalmente dagli obiettivi. Gli obiettivi e traguardi non si limitano a verificare e misurare la realizzazione della procedura e degli interventi da parte degli Enti locali, ma prevedono diversi requisiti che condizionano la selezione degli interventi, in base alle caratteristiche delle opere e dei beneficiari, della localizzazione degli interventi, ecc. (Italia domani, 2021). In particolare, il PNRR riserva un ruolo importanti agli Enti locali, definendo in che modo questi sono coinvolti nelle iniziative. Gli Enti locali possono essere prima di tutto i soggetti attuatori o beneficiari di specifiche progettualità di loro competenza. Assumendo la responsabilità della gestione dei singoli progetti, devono quindi rispettare i criteri e le modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse. Gli Enti locali accedono ai finanziamenti tramite bandi o avvisi, ricevono le risorse necessarie alla realizzazione dei progetti, e infine conducono il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo per verificare il raggiungimento degli obiettivi e traguardi prefissati, il tutto rispettando il principio DNSH. In secondo luogo, gli Enti locali possono partecipare a iniziative finanziate dalle Amministrazioni centrali, come i Ministeri, che stanziando delle risorse per progetti specifici che avranno ricadute dirette e indirette anche sui territori, a cui gli Enti locali possono partecipare tramite bandi o avvisi. Tali progetti contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi nazionali, come ad esempio l'accesso alla nuova piattaforma PA digitale 2026<sup>4</sup> che consentirà agli Enti locali di ricevere i finanziamenti del PNRR dedicati

<sup>4</sup> <https://padigitale2026.gov.it/>

alla transizione digitale<sup>5</sup>, rendicontare l'avanzamento dei progetti e ricevere assistenza<sup>6</sup>. In particolare, l'investimento "Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance" prevede azioni di supporto tecnico a livello locale per la transizione digitale tramite interventi di capacity building. Infine, il PNRR prevede un numero di investimenti stanziati a livello locale, la cui responsabilità di realizzazione è demandata ai livelli superiori (Italia domani, 2021). Quest'ultimo tipo di coinvolgimento degli Enti locali previsto nel PNRR include la realizzazione di misure e/o progetti facenti già parte della pianificazione strategica nazionale e/o regionale. Complessivamente, agli Enti locali sono destinati € 66.400 mld<sup>7</sup>, ripartiti come illustrato nel grafico seguente (Figura 10). Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) mette a disposizione € 48.700 mld, il Fondo Complementare (FC) stanziava € 5,600 mld e il Fondo REACT EU altri € 12,100 mld.

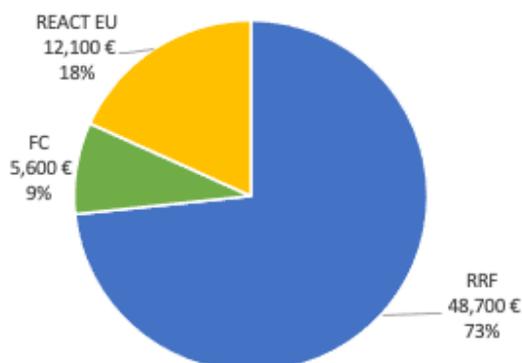


Figura 10. Risorse totali del PNRR destinate agli Enti locali

Le risorse complessive del PNRR destinate agli Enti locali sono distribuite per ciascuna Missione come illustrato nella Figura 11. La Missione per cui sono stanziati la maggior parte delle risorse è la M2 (€ 19,690 mld, 29%), seguita dalla M5 (€ 18,470 mld, 28%), M6 (€ 15,100 mld, 23%), M4 (€ 9,760 mld, 15%), M1 (€ 3,110 mld, 5%) fino alla M3 (€ 0,270 mld, 0%) (Italia domani, 2021).

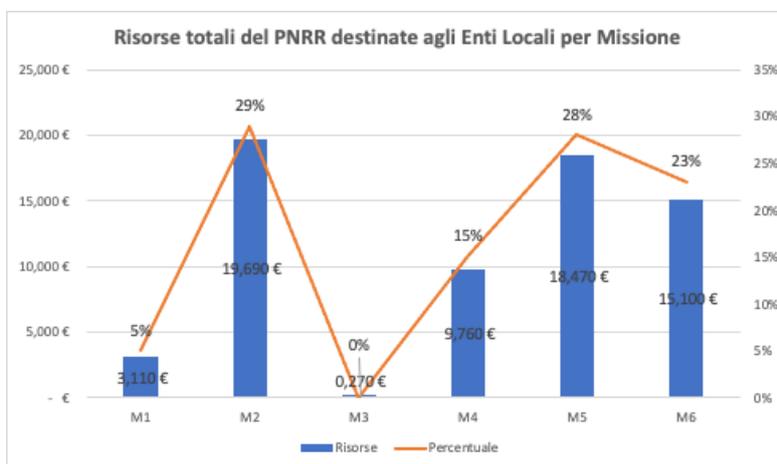


Figura 11. Stima delle risorse destinate agli Enti Locali per ciascuna delle 6 missioni del PNRR. Fonte: Italia domani, 2021

La Tabella 2 riassume le risorse stanziati per gli Enti Locali, distribuite per le Missioni e le componenti su cui gli Enti locali hanno competenza. In particolare, le componenti rilevanti per gli Enti Locali sono 8, appartenenti a 4 Missioni differenti (Openpolis, 2022):

Missioni	Componenti	Titolo componente
----------	------------	-------------------

<sup>5</sup> La M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nelle PA ha l'obiettivo di avvicinare le PA ai cittadini e alle imprese, attraverso la migrazione al cloud delle amministrazioni, per accelerare l'interoperabilità, snellire le procedure e garantire la cybersicurezza, il tutto rafforzando le competenze digitali del personale delle PA.

<sup>6</sup> <https://innovazione.gov.it/agenda/il-pnrr-e-i-comuni-dell-area-metropolitana-di-milano/>

<sup>7</sup> <https://www.openpolis.it/limpatto-del-pnrr-sui-territori/>

M1	M1C3	Turismo e cultura 4.0
M2	M2C1	Agricoltura sostenibile ed economia circolare
	M2C2	Transizione energetica e mobilità sostenibile
	M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
	M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica
M4	M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle Università
M5	M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
	M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale

Tabella 2. Componenti e Missioni del PNRR rilevanti per gli Enti locali

Il grafico (Figura 12) seguente illustra la distribuzione degli investimenti stanziati dal RRF destinati agli Enti Locali, per Missione e componente del PNRR (Italia domani, 2021).

Per quanto riguarda la rigenerazione urbana, il PNRR ha stanziato per il periodo 2021-2026 circa € 3,3 mld riservati agli Enti locali. Openpolis (2022) riporta l'assegnazione di tali risorse per ciascun Comune. Il 53% delle risorse (€ 1,8 mld) dedicato alla rigenerazione urbana è stanziato per il Mezzogiorno con lo scopo di ridurre i divari territoriali e conseguire la coesione del Paese. Alla Regione Lombardia sono destinati € 174,30 milioni<sup>8</sup>. Tali risorse rientrano nell'ambito della misura M5C2I2.1 - Rigenerazione urbana, volta a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Per la M5C2.2 Rigenerazione urbana e Housing sociale sono stati stanziati complessivamente € 9 miliardi, così articolati (ASviS, 2021; PNRR, 2021):

- Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (€ 3,4 mld)
- Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati (€ 2.9 mld)
  - Investimento 2.2.a: Piani Urbani Integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura
  - Investimento 2.2.b: Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI
- Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare € 2,8 mld

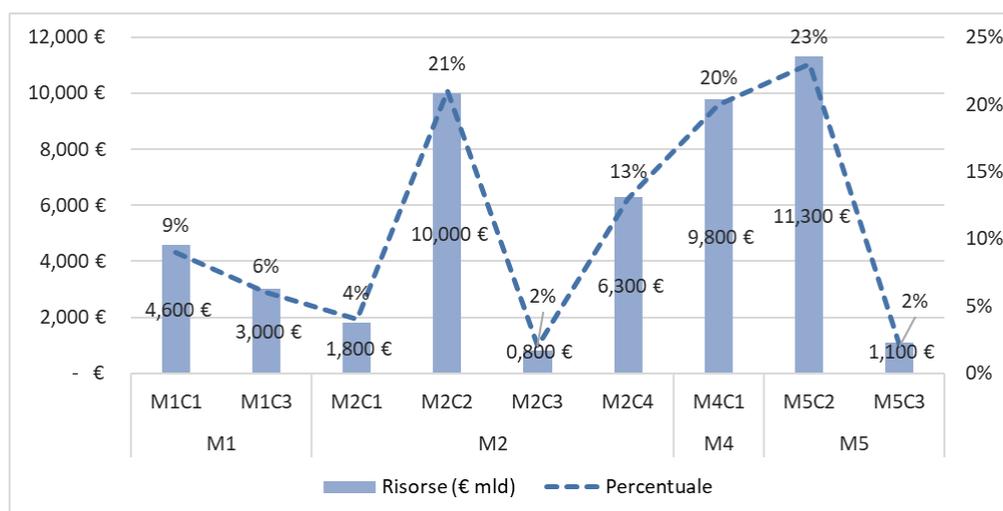


Figura 12. Risorse destinate agli Enti Locali per Componente del PNRR (solo RRF)

In particolare, alle Città metropolitane sono state assegnate ingenti risorse affinché queste possano favorire una migliore inclusione sociale, ridurre l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle

<sup>8</sup> Allegato 3 del Decreto-fl-30-12-2021

strutture edilizie e delle aree pubbliche, nonché sostenere progetti legati alle smart cities, in particolare quelli relativi ai trasporti ed al consumo energetico. L'ammontare complessivo è pari a € 2.493,79 milioni per il periodo 2022-2026<sup>9</sup>.

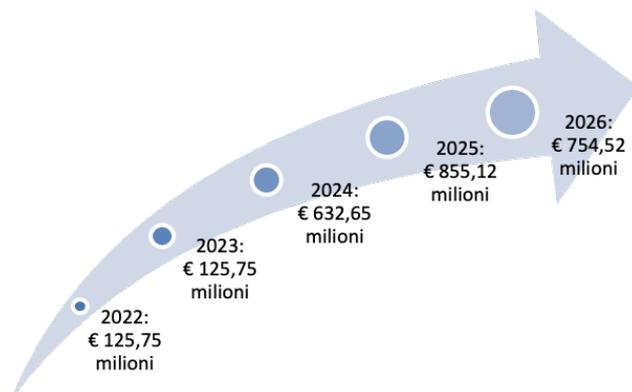


Figura 13. Distribuzione delle risorse del PNRR per le Città metropolitane nel periodo 2022-2026

Agli Enti locali è richiesto di fornire i dati necessari sull'implementazione dei progetti e seguire tutte le fasi del processo di monitoraggio sopra descritte, per poter verificare l'effettiva e corretta realizzazione dei programmi e progetti definiti e il raggiungimento degli obiettivi prefissati (Italia domani, 2021).

Infine, le procedure finanziarie del PNRR sono volte ad agevolare l'utilizzo delle risorse da parte dei soggetti titolari delle iniziative ai diversi livelli, tramite il rilascio di pagamenti intermedi basati sullo stato di avanzamento della spesa. Inoltre, le risorse stanziare possono essere utilizzate per finanziare l'attivazione di strumenti di supporto tecnico-operativo, finalizzati all'implementazione delle progettualità incluse nel Piano (Italia domani, 2021). I fondi di progettazione, rivolti ai Comuni delle Regioni del Mezzogiorno, mirano a rilanciare e accelerare il processo di progettazione. P.I.C.C.O.L.I. si rivolge ai Comuni di piccola dimensione per rafforzare le capacità organizzative delle PA in merito alla programmazione e gestione dell'amministrazione del territorio e dello sviluppo locale, e favorire l'innovazione e la trasformazione digitale. Infine, la Task Force Edilizia Scolastica (TFES) affianca gli Enti Locali nello sviluppo e la coesione economica, fornendo un supporto operativo per la realizzazione di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia scolastica.

## 8 Conclusioni

Il report definisce alcune indicazioni che sono necessarie per la definizione di un'AUSvS che sia coerente con i piani definiti a livello locale e con le strategie degli altri livelli di governance considerati (nazionale e regionale). Lo scopo è quello di facilitare l'integrazione e la gestione degli obiettivi e target definiti nell'Agenda Urbana nei diversi strumenti di pianificazione locale, strategica e settoriale. (integrazione orizzontale) Le Agende Urbane per lo Sviluppo Sostenibile (AUSvS) definite a livello locale dovranno inoltre essere allineate con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e con la SNSvS (integrazione verticale). L'integrazione dell'AUSvS con i diversi strumenti di pianificazione locale è necessaria per la sua corretta esecuzione e per facilitare il coinvolgimento di tutti gli stakeholder necessari per il raggiungimento degli obiettivi e target per lo sviluppo sostenibile.

<sup>9</sup> <https://www.ambientesicurezzaweb.it/pnrr-per-le-citta-metropolitane-reso-noto-il-modello-per-i-finanziamenti/>

## Bibliografia

- Cavalli L., Lizzi G., and Toraldo S. (2020). L'Agenda 2030 in Italia a cinque anni dalla sua adozione: una review quantitativa. Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), SDSN Italia, Santa Chiara Lab - Università di Siena.
- European Union (2019). A Territorial Approach for the Implementation of the SDGs in the EU: The Role of the European Committee of the Regions. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/SDGS.pdf>.
- Eurostat (2021). Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi:10.2785/195273>.
- Eurostat (2018). Sustainable development in the European Union. In: Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context. Publications Office of the European Union, Eurostat statistical books, Luxembourg, 978-92-79-88-745-1, <https://doi.org/10.2785/221211>.
- Gregersen C., Mackie J., and Torres C. (2016). Implementation of the 2030 Agenda in the European Union: Constructing an EU approach to Policy Coherence for Sustainable Development. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Discussion Paper No. 197.
- Istat (2021). Rapporto SDGs 2021. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia.
- Istituto Nazionale di Urbanistica, "Rapporto dal Territorio", INU Edizioni, Roma, edizioni del 2000, 2003, 2005, 2007, 2010, 2016, 2019. Redazione nazionale D. Di Ludovico, M.C. Giannino, S. Ombuen, P. Properzi
- Istituto Nazionale di Urbanistica, Proposta di Legge Nazionale di principi in materia di Governo del Territorio, 2008
- Lawrence R. J. (2020). Overcoming Barriers to Implementing Sustainable Development Goals: Human Ecology Matters. Human Ecology Review, Volume 26, Number 1. ANU Press, The Australian National University, Canberra, Australia.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Università de l'Aquila (2003) "QUATER, l'Italia dei piani", Atlante della pianificazione territoriale vigente, a cura di G. L. Rolli, Alinea, Firenze
- Nilsson M., Griggs D., & Visbeck M. (2016). Map the interactions between Sustainable Development Goals. Nature, 534(7607), 320–322. doi.org/10.1038/534320a.
- OECD/CoR (2019). Survey Results Note - The Key Contribution of Regions and Cities to Sustainable Development, <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/ECON/CoR-OECD-SDGs-Survey-Results-Note.pdf>.
- Sachs J., Schmidt-Traub G., Kroll C., Lafortune G., Fuller G., Woelm F. (2020). The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020. Cambridge University Press.
- Shulla K., Voigt B.F., Cibian S. et al. (2021). Effects of COVID-19 on the Sustainable Development Goals (SDGs). Discover Sustainability No. 2, 15. <https://doi.org/10.1007/s43621-021-00026-x>
- UN City, Copenhagen, Denmark (2019). GLOBAL CONFERENCE ON STRENGTHENING SYNERGIES BETWEEN THE PARIS AGREEMENT ON CLIMATE CHANGE AND THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT Maximizing Co-benefits by Linking Implementation of the Sustainable Development Goals and Climate Action Conference Summary
- United Nations. (2019). Global sustainable development report 2019: The future is now—Science for achieving sustainable development. United Nations. doi.org/10.18356/5d04ad97-en.

## Appendice - Benchmarking e approccio ASviS-Urban@it. Dalle Agende metropolitane e dalle Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile all'Agenda urbana nazionale

### La metodologia adottata

Nell'Allegato alle Linee guida nazionali per l'Agenda urbana *Benchmarking e approccio ASviS-Urban@it. Dalle Agende metropolitane e dalle Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile all'Agenda urbana nazionale* (31 dicembre 2021) è contenuta una selezione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con relativa descrizione che hanno una rilevanza urbana suddivise per Goal e Target dell'Agenda ONU 2030.

ASviS ha sviluppato ulteriormente l'analisi nel Rapporto *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la legge di Bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile* (31 marzo 2022)<sup>10</sup>, dal quale sono tratte le indicazioni che seguono.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) pubblicato il 30 aprile 2021 contiene una sintesi delle misure che sono contenute in maniera estesa nell'Allegato della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia del 22 giugno 2021, COM (2021) 344 final Annex<sup>11</sup>. I numeri sequenziali delle misure si riferiscono pertanto a questo documento.

L'analisi del PNRR è stata organizzata secondo i Target dell'Agenda Onu 2030 a cui si riferiscono le misure. Si è scelto il criterio del Target prevalente considerando che le interrelazioni con altri Target sono facilmente individuabili.

Di seguito una descrizione metodologica delle colonne delle tabelle «Valutazione»:

prima colonna. Le misure sono aggregate per «Temi o politiche» del Rapporto ASviS sul PNRR 2022<sup>12</sup> e sono richiamate con il numero sequenziale tra parentesi.

Sono accorpate tutte le misure che sono descritte in modo identico e che si riferiscono a uno stesso investimento, a una stessa riforma o allo stesso accorpamento di investimenti e riforme. Nelle tabelle di selezione delle misure a rilevanza urbana del *Benchmarking* (cit.) sono contenuti anche l'amministrazione titolare, l'entità degli stanziamenti, il calendario di conseguimento dei traguardi e/o degli obiettivi con la loro descrizione e lo stato di attuazione al 23.2.2022 dai documenti depositati nel corso dell'audizione alle Commissioni della Camera del Ministro Daniele Franco;

seconda colonna. Sono descritti gli obiettivi quantitativi relativi al Goal o al Target in esame, selezionati da strategie, piani o programmi di settore nazionali e/o europei con la relativa fonte, suddivisi in due categorie: quelli prioritari, che fanno parte del set che ASviS monitora nei propri Rapporti, e gli «Altri obiettivi»;

terza colonna. Contiene una valutazione sintetica sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi riportati nella seconda colonna;

quarta colonna. Riporta un giudizio qualitativo e quantitativo sull'impatto degli obiettivi (investimenti) e dei traguardi (riforme) delle misure del PNRR ai fini del conseguimento degli obiettivi quantitativi, sia prioritari che altri, della seconda colonna;

quinta colonna. Illustra le proposte dell'Alleanza.

Nel capitolo successivo si illustra un esempio che si riferisce ai Target del Goal 11. Città e comunità sostenibili che hanno tutti un rilevante impatto urbano.

---

<sup>10</sup> [https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/ASviS\\_Analisi\\_LdB\\_PNRR\\_2022.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/ASviS_Analisi_LdB_PNRR_2022.pdf).

<sup>11</sup> [https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto\\_ASviS/ASviS\\_Allegato\\_del\\_Consiglio\\_Ue\\_sul\\_PNRR\\_italiano.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/ASviS_Allegato_del_Consiglio_Ue_sul_PNRR_italiano.pdf).

<sup>12</sup> Cit.

L'esempio per i Target del Goal 11.

### Target 11.1. Politiche abitative e rigenerazione urbana

#### Valutazione

Temi o politiche e relative misure del PNRR (numero sequenziale)	Obiettivi quantitativi	Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi	Valutazione sul contributo degli obiettivi e traguardi del PNRR al conseguimento degli obiettivi	Proposte ASviS
Programmi di rigenerazione urbana (M2C4- 24 e 25; M5C2-11 e 12; M5C2-13 e 14; M5C2-15 e 16; M5C2-17 e 18; M5C2-19 e 20; M5C2-21 e 22; M5C3-da 5 a 7)		Le importanti risorse disponibili anche oltre il PNRR risultano frantumate tra programmi completamente scollegati tra di loro che rischiano di vanificarne gli effetti attesi. Il Programma PINQUA lanciato nel 2019 non contiene obiettivi quantitativi sull'edilizia pubblica e sociale. Anche i fondi per la politica abitativa sono molteplici senza una programmazione nazionale poliennale.	Il Ministero della Transizione Ecologica ha individuato oltre 260 siti "orfani" segnalati da Regioni e Province autonome <sup>13</sup> . Entro il 2026 si prevede di riqualificare almeno 14.000 km quadrati di superficie definiti nell'elenco allegato al decreto. <sup>14</sup> (M2C4- 24 e 25) Nel 2020 in media le aree sportive all'aperto rappresentano circa il 4% del verde nelle città, quasi 24 milioni di metri quadrati. <sup>15</sup> (M5C2-21 e 22)  La popolazione italiana che vive nelle aree interne è pari a circa 13milioni di abitanti, ossia il 17% del totale degli abitanti. Relativamente alle	. Affidare al CIPU in corso di ricostituzione il compito di coordinare tutti i programmi di Rigenerazione urbana già attivati o che derivano dal PNRR e di elaborare l'Agenda urbana nazionale. • Rafforzare la capacità conoscitiva, programmatica e progettuale delle amministrazioni regionali e locali per elaborare e rispondere ai bandi PNRR, attraverso nuove assunzioni mirate e percorsi di apprendimento basati sul principio del learnig by doing, anche coinvolgendo preventivamente i cittadini e i soggetti associativi e del Terzo settore. • Incrementare il contributo di costruzione per gli interventi che comportano nuovo consumo di suolo e prevedere la cessazione della validità degli attuali diritti edificatori entro cinque anni.

<sup>13</sup> Tramite il decreto Prot.222 del 22/11/2021

<sup>14</sup> Fonte Elenco dei siti orfani da riqualificare in funzione dell'attuazione della misura M2C4, investimento 3.4, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, MITE 2021: [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/bonifiche/m\\_amte.MATTM\\_.RIA%20REGISTRO%20DECRETI%28R%29.0000222.22-11-2021.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/bonifiche/m_amte.MATTM_.RIA%20REGISTRO%20DECRETI%28R%29.0000222.22-11-2021.pdf)

<sup>15</sup> Fonte Ambiente urbano, ISTAT 2020: <https://www.istat.it/it/archivio/264816>

			<p>regioni menzionate nella misura M5C3-2, la popolazione residente nelle aree interne è pari a circa 6,6 milioni di persone.<sup>16</sup> Se la misura dovesse essere applicata, in Italia circa il 15% dei residenti usufruirebbe dei servizi sociali, mentre nelle regioni menzionate nella misura ne usufruirebbe circa il 14%. (M5C3-1 e 2)</p> <p>Sono oltre 16.000 i beni immobili confiscati al 2019 in tutta Italia; di questi, 15.562 sono beni destinati al riutilizzo. L'81,8% è concentrato in Sicilia, Campania, Calabria e Puglia, seguite da Lombardia e Lazio che contano rispettivamente il 6,5% e il 5,1%.<sup>17</sup></p> <p>Considerando che la misura pone l'obiettivo di valorizzare almeno 200 beni confiscati entro il 2026, si andrebbe ad agire su poco più dell'1% del totale confiscato. (M5C3-da 5 a 7)</p>	
--	--	--	--	--

<sup>16</sup> Fonte Rapporto sul territorio, ISTAT 2020: <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/territorio2020/Rapportoterritorio2020.pdf>

<sup>17</sup> Fonte L'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ISTAT 2021: [https://www.istat.it/it/files/2021/10/L%E2%80%99uso-dei-beni-confiscati-alla-criminalit%C3%A0-organizzata\\_Ebook.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/10/L%E2%80%99uso-dei-beni-confiscati-alla-criminalit%C3%A0-organizzata_Ebook.pdf)

## Target 11.2. Mobilità urbana

### Valutazione

Temi o politiche e relative misure del PNRR (numero sequenziale)	Obiettivi quantitativi	Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi	Valutazione sul contributo degli obiettivi e traguardi del PNRR al conseguimento degli obiettivi	Proposte ASviS
Trasporto pubblico locale su gomma (M2C2 -32, 34 e 35; M2C2 -41)	<u>Obiettivi prioritari:</u> Entro il 2030 aumentare del 26% rispetto al 2004 il numero di posti-km del TPL per abitante (Obiettivo ASviS)	Il <i>Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile</i> (2018, 3,7 mld di euro dal 2019 al 2033) e gli altri finanziamenti per il rinnovo del parco autobus (cfr. analisi legge di Bilancio 2022) non hanno ancora prodotto i loro effetti. Del parco autobus nazionale (99.883 bus nel 2020, di cui 44.162 nel 2019 destinati al TPL in calo rispetto al 2015) il 93,4% è alimentato a gasolio e il 66,3% ha più di 10 anni secondo i dati del 2019 <sup>18</sup> . Ciò che può garantire un incremento del servizio è l'aumento del Fondo nazionale per il TPL previsto dalla legge di Bilancio 2022.	L'incremento previsto al 2026 dalla misura M2C2-35 garantirebbe un ampliamento del 6,8% del numero di autobus destinati al TPL <sup>19</sup> . Inoltre, quasi raddoppierebbe il parco autobus a basse emissioni, che nel 2019 contava circa 3.400 veicoli (3,4% del totale dei bus). <sup>20</sup> (M2C2-35)	. Effettuare una verifica sullo stato di attuazione del <i>Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile</i> con gli ulteriori finanziamenti per il rinnovo del parco bus al fine di individuare le criticità lungo la filiera Stato-Regioni-aziende di trasporto e predisporre con urgenza gli interventi conseguenti. Facilitare con norme specifiche il ricorso al leasing operativo. . Dal 1° gennaio 2022 destinare i contributi statali esclusivamente all'acquisto di bus elettrici per le aree urbane e a idrogeno verde e biometano avanzato, anche liquefatto (bio-GNL), solo nel caso di tratte interurbane.
Trasporto rapido di massa (M2C2 -24; M2C2 -25 e 26; M2C2 -37)	<u>Obiettivi prioritari:</u> Entro il 2030 aumentare del 26% rispetto al 2004 il numero di posti-km del TPL per abitante (Obiettivo ASviS)	Gli stanziamenti previsti (cfr. analisi legge di Bilancio 2022) non hanno consentito finora di colmare il gap rispetto alla media dei principali Paesi europei. Nel 2019-2020 le città italiane dispongono di meno della metà di linee metropolitane (214 km, 42,5%), di poco più della metà di linee tranviarie (398 km) e	La realizzazione della misura M2C2-26 garantirebbe un incremento totale del 26,1% dell'infrastruttura di trasporto pubblico (metropolitane, tranvie e filovie) rispetto ai livelli del 2019, con la rete metropolitana che verrebbe	. Collocare il riparto delle risorse (PNRR, legge di Bilancio per il 2022, ecc.) in un quadro programmatico nazionale. . Semplificare procedure e competenze con un aggiornamento integrale della legge n. 1042 del 1969 ancora in vigore. . Finanziare anche la progettazione definitiva degli interventi, oggi molto costosa per gli enti locali.

<sup>18</sup> ISFORT, *18° Rapporto sulla mobilità degli italiani*, pp. 81-84, 30 novembre 2021, [https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130\\_RapportoMobilita2021.pdf](https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130_RapportoMobilita2021.pdf).

<sup>19</sup> ISFORT, *18° Rapporto sulla mobilità degli italiani*, 30 novembre 2021, [https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130\\_RapportoMobilita2021.pdf](https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130_RapportoMobilita2021.pdf).

<sup>20</sup> Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, 2021, <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/pubblicazioni/2021-07/Conto%202019-2020-bassa.pdf>

		del 56,1% di linee ferroviarie suburbane rispetto alla media delle città europee <sup>21</sup> .	ampliata del 5,8%, quella tramviaria del 23,0% e quella filoviaria del 44,7%. L'ampliamento non è sufficiente a raggiungere i livelli dei principali Stati europei. La dotazione di linee metropolitane al 2020 è pari a 248,9 km totali, ben lontano dai valori di Regno Unito (675,9 km), Germania (656,5) e Spagna (613,8). Analogamente nel nostro Paese sono in esercizio 397,4 km totali di tranvie, lontani dagli 815,7 km della Francia e dai 2.038,3 km della Germania. <sup>22</sup> (M2C2-26)	
Trasporto ferroviario regionale (M2C2 -33, 34 bis e 35 bis)	<u>Obiettivi prioritari:</u> Entro il 2030 aumentare del 26% rispetto al 2004 il numero di posti-km del TPL per abitante (Obiettivo ASviS)	N/A	N/A	
Mobilità ciclabile (M2C2 -22 e 23)	<u>Altri obiettivi:</u> Entro il 2030 raddoppiare l'estensione delle piste ciclabili rispetto al 2020 (Strategia europea per una mobilità	È previsto un Piano generale della mobilità ciclistica (Legge n. 2 del gennaio 2018, entro 6 mesi dalla sua approvazione) e i PUMS contengono molte previsioni al riguardo. Nel 2019 vi sono 4731,5 km di piste ciclabili nei Comuni	Le reti per la ciclabilità nei Comuni capoluogo evidenzia una crescita della lunghezza delle piste. In media i Comuni capoluogo disponevano nel 2019 di 48,6 km di piste ciclabili	

<sup>21</sup> ISFORT, 18° Rapporto sulla mobilità degli italiani, cit., pp. 87-89.

<sup>22</sup> ISFORT, 18° Rapporto sulla mobilità degli italiani, 30 novembre 2021, [https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130\\_RapportoMobilita2021.pdf](https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130_RapportoMobilita2021.pdf).

	sostenibile e intelligente, 2020)	capoluogo di provincia e Città metropolitana in crescita rispetto al 2015 (+15,5%).	(+23,4% rispetto al 2013) <sup>23</sup> . L'Aumento complessivo di 1700 km previsto garantirebbe una crescita sostanziale con un ampliamento di circa il 36% rispetto al 2019. (M2C2-23)	
Mobilità elettrica (M2C2-da 27 a 30 bis)	<u>Altri obiettivi:</u> Entro il 2030 immatricolare 30 milioni di auto elettriche entro il 2030 in UE, 4,9 milioni in Italia di cui 4 milioni BEV e 2 milioni PHEV (PNIRE 2019 e Piano transizione ecologica 2021).  Entro il 2030 78.600 punti di ricarica elettrica per veicoli lenta/accelerata + 31.500 veloci (PNIRE 2020).	. Nel gennaio 2022 circolano in Italia 125.789 auto BEV e 119.155 auto PHEV (totale 244.944). L'obiettivo al 2030 è ancora lontano nonostante gli incentivi introdotti e la forte crescita degli ultimi anni <sup>24</sup> . . Nel giugno 2021 ci sono quasi 12.000 infrastrutture con oltre 23.000 punti di ricarica per le auto elettriche/ibride. In termini di potenza, solo il 5% dei punti sono a ricarica veloce (da 44 kW in su) e quasi l'1% ad alta potenza (da oltre 100kW) <sup>25</sup> .	Nel giugno 2021 risultano attive quasi 12.000 infrastrutture con oltre 23.000 punti di ricarica per le auto elettriche/ibride. In termini di potenza, solo il 5% dei punti sono a ricarica veloce (da 44 kW in su) e quasi l'1% ad alta potenza (da oltre 100kW) <sup>26</sup> . L'incremento previsto al 2025 dal PNRR garantirebbe di aumentare di 32 volte il numero di punti a ricarica ad alta potenza, passando da 230 a 7.500 e di 11 volte il numero di punti a ricarica veloce rispetto al 2021, passando da 1.150 a 13.000. (M2C2-30)	
Altre forme di mobilità sostenibile (pedonalità, micromobilità, ecc.) (M1C1-13 e 23)	N/A	Il paradigma MaaS (Mobility as a service) mira a integrare più modalità di trasporto (es. e-bike, autobus, car sharing) attraverso piattaforme di intermediazione che	N/A	

<sup>23</sup> Fonte: Mobilità urbana - Estensione delle reti di tram, metropolitana e filobus nei comuni capoluogo di provincia/città metropolitana per comune, ripartizione geografica e tipo di capoluogo - Anni 2013-2019 (valori assoluti in km)

<sup>24</sup> Analisi di mercato Motus-E, gennaio 2022, <https://www.motus-e.org/analisi-di-mercato/gennaio-2022-i-primi-segnali-dell'assenza-di-incentivi> .

<sup>25</sup> ISFORT, 18° Rapporto sulla mobilità degli italiani, 30 novembre 2021, [https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130\\_RapportoMobilita2021.pdf](https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130_RapportoMobilita2021.pdf) .

<sup>26</sup> ISFORT, 18° Rapporto sulla mobilità degli italiani, 30 novembre 2021, [https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130\\_RapportoMobilita2021.pdf](https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2021/11/211130_RapportoMobilita2021.pdf)

		forniscono agli utenti finali una varietà di servizi che vanno dalla pianificazione del viaggio alla prenotazione e ai pagamenti.		
--	--	---	--	--

### Target 11.3. Urbanizzazione inclusiva e disuguaglianze territoriali

#### Valutazione

Temi o politiche e relative misure del PNRR (numero sequenziale)	Obiettivi al 2030 <sup>27</sup>	Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi al 2030	Valutazione sul contributo degli obiettivi e traguardi del PNRR al conseguimento degli obiettivi al 2030	Proposte ASviS
Contrasto alle disuguaglianze territoriali. Aree interne e montagna (M5C3-1 e 2)	N/A	La Strategia non ha ancora dispiegato i suoi effetti per una scarsa capacità di utilizzo di tutte le risorse disponibili (semplificazioni previste dalla legge n. 108 del 20219, in vista del passaggio dalla sperimentazione nelle Aree pilota ad una politica strutturale ordinaria	N/A	Adottare un'Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna approvata dal CIPESS, che coordini le Strategie esistenti <ul style="list-style-type: none"> <li>• Classificare in modo più adeguato le aree interne includendo il concetto di montanità</li> <li>• Aggiornare la legislazione nazionale sulla montagna e coordinarla con le leggi regionali.</li> <li>• Garantire la disponibilità dei servizi essenziali (scuola, sanità, servizi bancari, finanziari e postali, banda larga) e fare leva sulle risorse ambientali per sviluppare un'economia green, fondata sul sostegno alle imprese e la valorizzazione delle risorse naturali.</li> </ul>

<sup>27</sup> contenuti in altre strategie, piani o programmi di settore nazionali e/o europei (compresa la Politica di coesione)

## Target 11.4. Cultura

### Valutazione

Temi o politiche e relative misure del PNRR (numero sequenziale)	Obiettivi al 2030 <sup>28</sup>	Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi al 2030	Valutazione sul contributo degli obiettivi e traguardi del PNRR al conseguimento degli obiettivi al 2030	Proposte ASviS
<p>Patrimonio culturale (M1C3-1 e 2; M1C3-3; M1C3-4 e 5; M1C3-14 e 18; M1C3-15 e 19)</p>	N/A	N/A	<p>Nel 2020 in Italia erano presenti 4.265 musei e istituzioni similari, pubblici e privati: 3.337 musei, 295 aree archeologiche e 633 monumenti.<sup>29</sup> Al 2026 il provvedimento relativo all'eliminazione delle barriere fisiche e cognitive riguarderebbe il 10,5% dei musei. Sono invece 7.459 le biblioteche pubbliche e private disponibili in Italia nel 2020.<sup>30</sup> L'intervento andrebbe ad agire su circa l'1% delle biblioteche. (M1C3 – 3)</p> <p>Nel 2020 in Italia sono presenti 5.325 cinema, 8.211 teatri e 3.337 musei<sup>31</sup>. Al 2025 l'investimento relativo al miglioramento dell'efficienza energetica riguarderebbe il 2,5% dei cinema, il 2,8% dei teatri e il 1,6% dei musei. (M1C3 – 4 e 5 e 11)</p>	<p>Tenere conto fin da subito dei possibili usi della base documentale nel Piano di digitalizzazione, con un orientamento non solo alla conservazione ma anche alla valorizzazione dei contenuti.</p> <hr/> <p>Correggere con le politiche ordinarie e di coesione i criteri adottati per la scelta dei borghi che destano numerose perplessità.</p> <p>Inserire il Piano per l'attrattività dei borghi e gli interventi per la tutela e la valorizzazione dell'architettura e dei paesaggi rurali nella Strategia per le aree interne e nell'Agenda per lo sviluppo sostenibile per le aree interne e la montagna elaborata dal CIPESS.</p>
<p>Patrimonio culturale (M1C3-12 e 16; M1C3-13 e 17)</p>				

<sup>28</sup> contenuti in altre strategie, piani o programmi di settore nazionali e/o europei (compresa la Politica di coesione)

<sup>29</sup> Fonte musei e istituzioni similari in Italia - Istat 2020: <https://www.istat.it/it/archivio/266363> .

<sup>30</sup> Fonte statistiche culturali - Istat 2020: <https://www.istat.it/it/archivio/264586> .

<sup>31</sup> Fonte statistiche culturali, ISTAT 2020: <https://www.istat.it/it/archivio/264586> .

Attività culturali (M1C3-6; M1C3-7; M1C3-20 e 21)				
---	--	--	--	--

## Target 11.6. Qualità dell'aria

### Valutazione

Temi o politiche e relative misure del PNRR (numero sequenziale)	Obiettivi al 2030 <sup>32</sup>	Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi al 2030	Valutazione sul contributo degli obiettivi e traguardi del PNRR al conseguimento degli obiettivi al 2030	Proposte ASviS
Qualità dell'aria (M2C4-7)	<p><i>Obiettivi prioritari:</i> Entro il 2030 ridurre i superamenti del limite di PM10 al di sotto di 3 giorni all'anno (n. giorni) (Linee guida per la qualità dell'aria OMS, 2021)</p> <p><i>Altri obiettivi:</i> Entro il 2030 ridurre di oltre il 55% gli effetti nocivi sulla salute (decessi prematuri) dell'inquinamento atmosferico dovuto alle concentrazioni di PM2.5 (Piano d'azione UE per l'inquinamento zero, 2021)</p>	L'adozione del Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico e l'istituzione di un Fondo con la legge di Bilancio 2022 rappresentano la premessa per raggiungere l'obiettivo e per superare la condanna della Corte europea e le due procedure di infrazione in corso	Nel 2019 nelle città italiane la concentrazione media annuale ponderata per la popolazione di particolato fine PM2.5, è pari a 15,1 µg/m <sup>3</sup> . Dal 2006 al 2019 si è assistito ad una riduzione del 51% di tale valore <sup>33</sup> . Se tale tendenza dovesse essere confermata nei prossimi anni, l'obiettivo di riduzione del 55% degli effetti nocivi sulla salute dell'inquinamento atmosferico sarebbe raggiunto. (M2C4-7)	Adeguare il Programma agli obiettivi più stringenti che con tutta probabilità saranno stabiliti dalla direttiva europea sulla qualità aria in corso di definizione e farlo diventare uno strumento dinamico da aggiornare costantemente; Incrementare di conseguenza il Fondo e unificarlo con il capitolo di bilancio del Mite già previsto dalla legge n. 58 del 2019

<sup>32</sup> contenuti in altre strategie, piani o programmi di settore nazionali e/o europei (compresa la Politica di coesione)

<sup>33</sup> Fonte EUROSTAT database: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_11\\_50/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_11_50/default/table?lang=en).

## Target 11.7. Infrastrutture verdi urbane e periurbane

### Valutazione

Temi o politiche e relative misure del PNRR (numero sequenziale)	Obiettivi al 2030 <sup>34</sup>	Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi al 2030	Valutazione sul contributo degli obiettivi e traguardi del PNRR al conseguimento degli obiettivi al 2030	Proposte ASviS
Riforestazione urbana e infrastrutture verdi (M2C4–da 18 a 20)	<u>Altri obiettivi:</u> Impianto di almeno 3 miliardi di alberi supplementari nell'UE entro il 2030. Italia 227 milioni in rapporto alla sua superficie (Strategia europea sulla biodiversità, 2020)	La Strategia nazionale forestale recentemente approvata (SNF) e gli altri strumenti esistenti (Strategia nazionale del verde urbano, legge n. 10 del 2013) non saranno sufficienti a raggiungere l'obiettivo se non ci sarà un deciso impulso sul tema non solo finanziario ma anche culturale	Se le misure M2C4 18, 19 e 20 venissero attuate entro il 2024, si contribuirebbe per solo il 2,9% (pari a 6,6 milioni di alberi) al raggiungimento dell'obiettivo previsto all'interno della strategia europea sulla biodiversità, che prevede per l'Italia 227 milioni di nuovi alberi. (M2C4–20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Coordinare l'investimento con gli interventi nelle Città metropolitane e la realizzazione di spazi verdi urbani funzionali a mitigare gli effetti del cambiamento climatico nei Comuni con più di 60mila abitanti (Decreto direttoriale MITE del 15.04.2021);</li> <li>. Estendere i finanziamenti per gli interventi di forestazione a tutti i Comuni con legge ordinaria e sostenere l'incremento del capitale naturale delle città con una pianificazione specifica per il verde;</li> <li>. Approvare una norma sui Contratti di coltivazione per avere la disponibilità degli alberi e creare una filiera sostenibile di approvvigionamento del verde urbano.</li> </ul>

<sup>34</sup> contenuti in altre strategie, piani o programmi di settore nazionali e/o europei (compresa la Politica di coesione)

This paper can be downloaded at

[www.green.unibocconi.eu](http://www.green.unibocconi.eu)

The opinions expressed herein

do not necessarily reflect the position of GREEN-Bocconi.

**GREEN**

Centre for Geography, Resources, Environment, Energy and Networks

via Röntgen, 1

20136 Milano - Italia

[www.green.unibocconi.eu](http://www.green.unibocconi.eu)

© Università Commerciale Luigi Bocconi – September 2022