

Executive summary

Il Rapporto annuale dell'Alleanza, presentato il 4 ottobre scorso, si apre con un grido di allarme per i molti, troppi passi indietro nel percorso verso il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda ONU 2030. Il Rapporto sui Territori non può che confermare questo giudizio, arricchendolo con considerazioni e dati specifici.

“Il nostro mondo è in profondo pericolo, e lo sono anche gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Il tempo sta scadendo”, ha detto Antonio Guterres Segretario generale dell'ONU aprendo l'incontro dell'*High level political forum (HLPF)* del 13 luglio scorso a New York. *“Ma c'è ancora speranza, perché sappiamo cosa dobbiamo fare: mettere fine alla guerra disastrosa e senza senso, ora; scatenare una rivoluzione per l'energia rinnovabile, ora; investire nelle persone e costruire un nuovo contratto sociale, ora.”*

Capitolo 1 I territori e lo sviluppo sostenibile

In continuità con le precedenti due edizioni del Rapporto, quelle del 2020 e del 2021, viene presentato l'aggiornamento 2022 del Manuale della Commissione europea per le *Voluntary local review (VLR)* sugli SDGs insieme a 9 nuove VLR internazionali ritenute di particolare significato che sono state pubblicate nel corso dell'anno. È dedicata un'attenzione specifica sulla Missione europea *100 Climate-neutral and smart cities by 2030* con 9 ritratti di altrettante città europee che sono impegnate a definire i loro *Climate city contract*. Le città italiane sono 9: Bergamo, Bologna, Firenze, Milano, Padova, Parma, Prato, Roma e Torino.

Grazie al lavoro del Ministero della transizione ecologica (MITE), oggi Ministero per l'Ambiente e la sicurezza energetica (MASE), è stata approvata la proposta di *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS 2022)* che ha ricevuto il parere positivo della Conferenza Stato-Regioni ed è stata presentata come *Voluntary national review (VNR)* all'HLPF dell'ONU nel luglio scorso. È in attesa di approvazione da parte del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE).

Rispetto alla precedente Strategia del 2017, l'attuale proposta di contiene due fondamentali elementi di novità: a) identifica *obiettivi quantitativi (target) e indicatori*, associandoli alle «scelte strategiche» e agli «obiettivi strategici nazionali», fondamentali anche per valutare le azioni intraprese ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità a livello locale; b) assume come fulcro il tema della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, attraverso un *Programma di azione nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PAN PCSD)* e i «Vettori di sostenibilità» contenente gli strumenti a disposizione.

Tutto ciò è in piena sintonia con il *Sistema multilivello di Strategie e Agende per lo sviluppo sostenibile* che ASviS e Urban@it hanno sperimentato prima nella Città metropolitana di Bologna e che si sta ora sviluppando in numerosi altri territori a partire dalle Regioni Emilia-Romagna e Lazio.

Un passo in avanti molto importante è la recente approvazione da parte del Ministero delle Infrastrutture e la mobilità sostenibili (MIMS), oggi Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT), dell'*Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile del MIMS* che il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) deve fare propria per proporla come esempio agli altri Ministeri interessati al fine di giungere in breve tempo all'*Agenda urbana nazionale*.

Un altro esempio significativo è costituito dalle 16 Autorità di sistema portuale (AdSP) che hanno predisposto i loro bilanci di sostenibilità in base a una direttiva del Ministro Enrico Giovannini. I porti nelle grandi aree urbane sono *città nella città*, di ampie dimensioni e problematiche che hanno un forte impatto sulla città esterna, quella dei residenti.

Conclude il capitolo una rassegna del primo anno di monitoraggio delle esperienze della Rete dei Comuni Sostenibili (RCS).

Capitolo 2 Il posizionamento dell'Italia rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile

Contiene la sintesi del posizionamento dell'Italia rispetto al raggiungimento dei 24 obiettivi quantitativi individuati per il livello regionale e metropolitano e per i quali sono disponibili dati per gli ultimi 5 anni.

Rispetto alla stessa sintesi contenuta nel Rapporto *L'Italia e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile* di ASviS del 2022, in alcuni casi la loro classificazione è cambiata per effetto dell'aggiornamento dei dati.

L'analisi del rapporto tra l'andamento a livello nazionale degli ultimi cinque anni e quello necessario per raggiungere l'obiettivo dà luogo al seguente risultato:

- in 5 casi su 24 si registra un *progresso significativo*. Il trend attuale, se mantenuto nel futuro, garantisce il raggiungimento dell'obiettivo;
- in 3 casi su 24 si registra un *progresso moderato*. Si sta andando nella giusta direzione ma con una velocità insufficiente;
- in 7 casi su 24 si registra un *progresso insufficiente*. Di fatto la situazione risulta statica;
- in 9 casi su 24 si registra un *peggioramento*. Ci si sta allontanando dall'obiettivo.

Di fronte a questo quadro negativo, che trova conferma in questo Rapporto sui Territori, l'ASviS nel Rapporto 2022 ha ribadito l'importanza di adottare con urgenza politiche per portare l'Italia su un sentiero di sviluppo sostenibile.

Capitolo 3 Disuguaglianze territoriali

In una situazione nella quale il PNRR, *React-EU*, il nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-2027 e la legislazione ordinaria mettono a disposizione risorse ingenti per le politiche di riduzione delle disuguaglianze tra territori, l'accento va posto sulla mancanza di una visione unitaria in grado di definire priorità e guidare una corretta allocazione dei finanziamenti. Essa dovrebbe essere maggiormente ispirata dagli SDGs dell'Agenda ONU 2030, accompagnata da azioni di rafforzamento delle capacità amministrative degli enti territoriali delle Regioni più fragili e dall'approvazione di una normativa nazionale di principi sul governo del territorio.

Il tema è esaminato con una valutazione puntuale di quanto accaduto rispetto allo scorso Rapporto sui Territori, nelle politiche per il Sud, nelle politiche di coesione con particolare riferimento alle Strategie di sviluppo urbano, nelle Strategie per le aree interne e la montagna, nei programmi per la rigenerazione urbana, nel Programma nazionale Metro plus e città medie del Sud insieme alle città nei programmi delle Regioni del Mezzogiorno con un'analisi delle differenze tra le Province per Goal.

Vi è anche l'illustrazione dell'Osservatorio sull'Insicurezza e povertà alimentare della Città metropolitana di Roma Capitale, costituito nel 2022 per fornire elementi finalizzati ad affrontare il tema delle disuguaglianze alimentari sul territorio.

In questo Rapporto, per la prima volta, vengono analizzate, sulla base delle variazioni nel tempo degli indici compositi, le differenze di comportamento tra le Regioni e le Province autonome. Per ciascun Goal dell'Agenda ONU 2030 per i quali sono disponibili i dati (14 su 17), l'analisi mette in relazione il comportamento dei cinque territori con la *performance* migliore con i cinque con *performance* peggiore. Per alcuni Goal è anche possibile una prima valutazione dell'impatto della crisi pandemica sui diversi territori.

Il quadro che ne esce è di un Paese a diverse velocità, che rischia di accrescere le divisioni tra aree forti e aree deboli anche se le Regioni protagoniste delle diverse *performance* non sono sempre le stesse. Per questo la valutazione è complessivamente quantitativa e non può riguardare le singole Regioni o Province autonome.

Dall'analisi emerge che tra il 2010 ed il 2021 le disuguaglianze territoriali sono aumentate per sette Goal:

- Goal 1. Povertà. Questo andamento è confermato per gli anni 2019-2021, indice del fatto che la pandemia da Covid-19 ha inciso in maniera più rilevante sulle Regioni più in difficoltà;
- Goal 3. Salute. Il dato nazionale mostra un complessivo miglioramento, comunque accompagnato da un aumento delle disuguaglianze, ma anche in questo caso la pandemia ha acuito le differenze territoriali. Il *gap* misurato nel 2019 tra la media delle Regioni migliori e di quelle peggiori è aumentato considerevolmente nei due anni successivi;
- Goal 4. Istruzione. Migliora la media nazionale ma tra il 2010 e il 2021 i risultati più significativi li hanno in media le Regioni migliori mentre quelle peggiori registrano un andamento sostanzialmente stabile. Negli anni della pandemia (2019-2021) si registra un peggioramento delle ultime 5 Regioni più intenso rispetto alle prime 5;

- Goal 5. Parità di genere. Migliora la media italiana ma le ultime 5 Regioni non contribuiscono al progresso medio nazionale mostrando un andamento stabile, mentre migliora significativamente il livello medio delle 5 Regioni migliori;
- Goal 7. Energia. Si registra un andamento positivo della media nazionale e fino al 2019 non si registrano variazioni significative delle differenze regionali. Ma tra il 2019 e il 2020 il trend positivo si arresta nelle Regioni peggiori mentre le migliori continuano a progredire;
- Goal 8. Lavoro e crescita economica. Tra il 2010 e il 2019 le 5 Regioni migliori crescono mentre le 5 peggiori arretrano ulteriormente. Durante la pandemia si registra una parziale inversione di tendenza, dal momento che le ultime 5 migliorano in media ad un'intensità maggiore rispetto alle prime 5, ma questo non basta a colmare il gap accumulato negli anni precedenti;
- Goal 11. Città e comunità. Tra il 2010 e il 2019 i 5 territori con valori più bassi peggiorano in media il proprio valore, mentre i 5 con i valori più alti registrano un andamento stabile. Anche in questo caso durante la pandemia (2019-2020) si registra una parziale inversione di tendenza che però non basta a colmare il gap accumulato nel corso del tempo.

Nello stesso periodo 2010-2021 le disuguaglianze territoriali sono diminuite per due Goal:

- Goal 12 Economia circolare. È l'unico caso nel quale l'andamento medio nazionale positivo si accompagna ad un miglioramento di entrambi i sottogruppi. I 5 territori con i valori più bassi dell'indice incrementano il proprio valore medio ad un'intensità maggiore di quella delle altre 5, comportando una riduzione complessiva della differenza.
- Goal 16. Giustizia e istituzioni. Nonostante il complessivo peggioramento dell'indice, la media delle Regioni più svantaggiate non ha subito variazioni nel corso del tempo mentre la media di quelle migliori è peggiorata sensibilmente.

Infine, nel periodo 2010-2021 non si evidenziano variazioni significative nelle disuguaglianze territoriali per i seguenti cinque Goal: 2. Agricoltura e alimentazione; 6. Acqua pulita e servizi igienico-sanitari; 9. Infrastrutture e l'innovazione; 10. Disuguaglianze e 15. Vita sulla terra.

Capitolo 4 Rischi naturali e antropici

Il tema dei rischi naturali e antropici, da considerare anche in relazione ai gravi danni prodotti dai cambiamenti climatici, sta diventando una costante del Rapporto sui Territori.

Per il rischio sismico e vulcanico, nell'ultimo anno si registrano investimenti per la ricostruzione ma scarsi interventi per la prevenzione e la diffusione della consapevolezza dei pericoli per il patrimonio immobiliare italiano che è complessivamente datato e inadeguato.

Per il rischio idrogeologico da alluvioni e frane, a dicembre 2021 si sono registrati i primi aggiornamenti dei *Piani di gestione del rischio di alluvioni* (PGR) dei 7 Distretti idrografici italiani e investimenti previsti nel PNRR. Permane tuttavia una grave frammentazione delle responsabilità amministrative e una cronica inadeguatezza delle risorse disponibili.

I fenomeni di siccità, desertificazione, incendi e isole di calore tendono ad aumentare. Alle misure già previste va associato un più efficace monitoraggio e interventi di adattamento che comportano, tra l'altro, un cambiamento profondo nelle modalità di edificazione e utilizzo del territorio.

Anche i rischi per gli stabilimenti pericolosi potrebbero tendere ad aumentare per effetto del notevole incremento degli eventi naturali estremi.

Capitolo 5 Le Regioni, le Province e le Città metropolitane

A differenza delle precedenti due edizioni, in questo Rapporto le informazioni relative alle Province e alle Città metropolitane vengono fornite nell'ambito della Regione o Provincia autonoma di appartenenza in coerenza con la proposta di ASviS di un *Sistema multilivello di Strategie e di Agende per lo sviluppo sostenibile*.

Per ogni Regione o Provincia autonoma si presentano tre tipi di analisi:

- l'andamento degli indici compositi nel periodo 2010-2021 relativi a 14 Goal su 17, per i quali sono disponibili i dati;

- la distanza dalla media nazionale degli indici compositi relativi a 12 Goal su 17, per i quali sono disponibili i dati, di ciascuna Provincia e Città metropolitana della Regione;
- il confronto nel conseguimento di 25 obiettivi quantitativi tra l'Italia, la Regione o Provincia autonoma e la Città metropolitana, quando sono disponibili i dati.

Mettendo in relazione i dati dei compositi delle Regioni e delle Province autonome con quelli nazionali contenuti nel Rapporto annuale ASviS 2022, si evidenzia come la ripresa post pandemia da Covid-19:

- raggiunge un livello di sufficienza per gli aspetti economici, ad esempio il Goal 8. Lavoro è tornato ai livelli del 2019;
- è meno confortante per gli aspetti sociali, come ad esempio i Goal 1. Povertà e 4. Istruzione;
- forte l'impatto per gli aspetti ambientali per i quali gli effetti della pandemia sono sia positivi sia negativi. Occorrerà considerare l'evoluzione dei prossimi anni per un giudizio più consolidato.

Capitolo 6 Le proposte dell'ASviS per uno sviluppo sostenibile di città e territori

Contiene le proposte classificate per Target dell'Agenda ONU 2030 e per *Temi o politiche* del Rapporto *L'Italia e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile* di ASviS del 2022. Nel loro insieme esse configurano un' *Agenda territoriale per lo sviluppo sostenibile* che l'ASviS propone per il monitoraggio e l'adozione in sede istituzionale.

Il precedente Rapporto sui Territori ha avanzato la proposta di un **Decalogo per la sostenibilità dei territori** di cui in questo Rapporto si monitora lo stato di attuazione e lo si aggiorna.

La sintesi è la seguente:

- nessuna delle 10 proposte è stata completamente attuata;
- 5 proposte hanno registrato azioni in quella direzione senza riuscire ad essere attuate;
- 5 proposte non sono state attuate e non si sono registrate azioni in quella direzione.

Il **Decalogo** aggiornato è il seguente:

1. Approvare in via definitiva la *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS 2022)* e inserire i Valori obiettivo nel *Documento di economia e finanza 2023* (Target 11.6).
2. Istituire una sede di confronto sui temi del governo del territorio promossa congiuntamente dalle Commissioni Territorio di Camera (VIII) e Senato (8°) con tutti gli *stakeholder* interessati con il compito di presentare entro 6 mesi una risoluzione contenente il «nucleo essenziale» delle questioni che necessitano di un aggiornamento normativo, indicando anche lo strumento (ddl, legge-delega, DPCM, ecc.) (Target 11.1). L'hanno proposto anche INU, SIU, Assurb, Urban@it, CENSU, AIDU e l'Associazione urbanistica per l'Ingegneria, le principali associazioni che si occupano di urbanistica.
3. Promuovere la conclusione, in sede di Conferenza unificata, di una Intesa per la definizione degli obiettivi quantitativi di riduzione progressiva del consumo di suolo e vanno censite le aree libere delle città di proprietà pubblica per destinarle alle infrastrutture verdi (Target 11.1 e 15.3).
4. Estendere a tutti i Ministeri l'*Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile* del MIMS (oggi MIT), facendola confluire nell'*Agenda urbana nazionale*, e istituire una Cabina di regia interministeriale per il monitoraggio e il coordinamento dei diversi programmi di rigenerazione urbana (Target 7.3 e 11.1);
5. Accelerare la transizione verso la trazione elettrica per tutti i bus in ambito urbano e periurbano e puntare su mezzi a idrogeno verde e biocarburanti avanzati (HVO, biometano) per le tratte extraurbane, chiedendo agli enti territoriali di stimare il fabbisogno di nuovi mezzi al 2030 (Target 11.2).
6. Approvare il *Codice della ricostruzione post-sisma* e diffondere la consapevolezza della necessità di intervenire sugli edifici più vulnerabili promuovendo un Piano di azione di diagnostica speditiva a carico dello Stato in accordo con gli ordini professionali in Zona sismica 1 sugli edifici in muratura portante costruiti prima del 1971 e su tutti gli edifici in calcestruzzo armato, come era suggerito dal Rapporto del *Progetto Casa Italia* del 2017 (Target 13.1).
7. Attuare le raccomandazioni sul dissesto idrogeologico della deliberazione della Corte dei Conti n. 17/2021/G del 18 ottobre 2021 in materia di finanziamenti e approvare e dare attuazione con tempestività al *Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC)* (Target 13.1).

8. Introdurre i sistemi di pagamento già previsti dalla legislazione per i Servizi ecosistemici e ambientali (PSEA) da parte di chi ne usufruisce nei confronti delle comunità locali montane e dei singoli proprietari e gestori dei servizi (Target 15.4).
9. Adottare l'*Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna* da approvare da parte del CIPESS per coordinare le Strategie esistenti (Aree interne e *Green communities*) e la nuova *Strategia nazionale per la montagna italiana (SNAMI)* indicata nel ddl del Governo approvato il 10 marzo 2022 e presentato alla Camera (Target 11.3).
10. Introdurre nei bandi PNRR una norma applicativa della clausola del 40% per il Sud con un doppio passo nelle graduatorie che devono prevedere lo scorrimento dei progetti fino al raggiungimento dell'obiettivo, garantendo alle amministrazioni territoriali le risorse tecniche necessarie per la qualità dei progetti (Target 10.3).

Capitolo 7 Le buone pratiche

Contiene, come è accaduto anche nelle due precedenti edizioni del Rapporto sui Territori, le buone pratiche di attuazione dell'Agenda 2030 sui territori. Quest'anno sono 30 e sono state selezionate da una Commissione.

In questa edizione del Rapporto sui Territori è contenuta anche la descrizione della buona pratica vincitrice del Premio Giusta Transizione, promosso dall'ASviS e giunto alla sua terza edizione, insieme alle 5 buone pratiche che hanno ottenuto una menzione speciale.