

SAGGIO

The role of Italian Regional Strategies for Sustainable Development as agents of change towards more liveable cities for all

FABIO CARLUCCI

Laboratory of Agricultural Economics, Transport and Tourism (LabEATT)

BARBARA TRINCONE

*Università di Salerno***Abstract**

Le Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile nascono come ovvia declinazione territoriale della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, basata sul riferimento nazionale dell'Agenda 2030 dell'ONU. L'approccio delle Strategie, sia a livello nazionale che regionale, è innanzitutto quello di attuare un processo collaborativo e integrato, prima ancora di elaborare un documento guida. Ma quanto sono riuscite le Strategie regionali a sviluppare un processo inclusivo, coinvolgendo anche la società civile e il punto di vista dei giovani nella loro stesura? A partire dal loro posizionamento, le Strategie sono riuscite a innescare un processo virtuoso che tenga conto dei documenti programmatici regionali e gli obiettivi strategici regionali tengono effettivamente conto di queste Strategie nell'individuare piani e programmi strategici con i relativi stanziamenti di bilancio regionali? Nel caso delle Smart City, quindi, i livelli di governance locale dovrebbero individuare obiettivi programmatici in grado di conciliare gli obiettivi di prosperità e benessere, secondo meccanismi decisionali reali e concreti. L'obiettivo del documento è quello di riportare l'attuale implementazione delle Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile e di analizzare il loro processo di attuazione, in linea con la Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) e il progetto "Policy coherence for sustainable development: Mainstreaming the SDGs in Italian decision making", finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del Programma di sostegno alle riforme strutturali 2017-2020 guidato dall'OCSE.

Parole chiave: Sostenibilità, Strategie regionali di sviluppo sostenibile, Inclusività, Pianificazione concertata

English version

The Regional Strategies for Sustainable Development are born as an obvious territorial declination of the National Strategy for Sustainable Development, based on the national reference of the UN 2030 Agenda. The approach of the Strategies, both at national and regional level, is first of all to implement a collaborative and integrated process, even before elaborating a guiding document. But how successful have the Regional Strategies been in developing an inclusive process by also involving civil society and the views of young people in their drafting? Starting from their positioning, have the Strategies succeeded in triggering a virtuous process that takes into account the regional policy documents and do the regional strategic objectives actually take these Strategies

into account when identifying strategic plans and programmes with the relative regional budget allocations? In the case of Smart Cities, therefore, local governance levels should identify programmatic objectives capable of reconciling the goals of prosperity and well-being, in accordance with real and concrete decision-making mechanisms. The objective of the paper is to report on the current implementation of Regional Sustainable Development Strategies and to analyse their implementation process, in alignment with the Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) and the project "Policy coherence for sustainable development: Mainstreaming the SDGs in Italian decision making", Funded by the European Commission under the OECD-led Structural Reform Support Programme 2017-2020.

Keywords: Sustainability, Regional Sustainable Development Strategies, Inclusiveness, Concerted planning

Premessa

Gli aspetti della crescita economica, culturale e sociale, la sostenibilità e l'inclusione sono elementi di un sistema connesso. Il perseguimento dell'empowerment economico deve essere considerato insieme agli impegni globali per arrivare ad un net-zero ambientale entro il 2050, riducendo al minimo l'impronta di carbonio di tutte le attività, comprese quelle relative alla compensazione delle emissioni residue. Questi ambiziosi obiettivi globali muovono non poche tensioni e conflitti su scala mondiale che bisognerà governare, affinché possano raggiungersi i massimi risultati per un più vasto numero possibile di persone. Il rapido miglioramento degli standard di vita potrebbe aumentare la domanda di prodotti e servizi ad alta intensità energetica e di emissioni, portando ad una transizione energetica sbilanciata, a scapito delle famiglie a basso reddito. Strumenti di governance che diano indirizzi a livello globale, ce ne sono molti, dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite alle molte Strategie che, sia a livello nazionale che regionale, provano a gestire processi attuativi e partecipati. L'Agenda 2030 appare come un libro dei sogni, se non trova applicazioni e regolamenti concreti a livello territoriale e se le indicazioni che queste riportano non hanno un rimando chiaro alle risorse economiche, energetiche e lavorative a cui realisticamente agganciarsi. Sebbene la crescita economica, sociale, culturale nella sua forma attuale abbia portato ad un aumento sia di emissioni che di qualità delle stesse, le imprese, le istituzioni e i governi dovrebbero urgentemente far fronte a queste esternalità in modo più diretto ed incisivo.

Il punto di vista della società civile nel processo di attuazione ed implementazione di politiche dedicate alla transizione energetica e alla sostenibilità, è cruciale perché se i cittadini ritengono che gli investimenti per affrontare l'agenda climatica stiano escludendo le prospettive di una loro vita migliore, la pressione popolare potrebbe far sì che i Paesi rinuncino del tutto agli sforzi nella direzione della sostenibilità. In questo senso, risulta importante verificare quale è stato il percorso di attuazione dell'Agenda Nazionale di Sviluppo sostenibile e delle rispettive Strategie regionali, provinciali e delle Agende metropolitane, e con quale livello di partecipazione dei giovani e della società civile, sui temi delle città e della loro sana vivibilità.

Inquadramento globale

Prima di addentrarci nelle specificità degli strumenti attuativi per lo sviluppo sostenibile di livello nazionale e regionale, riportiamo i principali risultati delle analisi svolte in uno studio OCSE 2022 in alcune città di paesi in via di sviluppo (Africa, Asia e America Latina). Da questo studio emerge con chiarezza che il ruolo delle istituzioni appare spesso critico nell'avviare azioni di transizione energetica e climatiche di successo, ma allo stesso tempo il loro contributo, in termini di indirizzo di governance, sullo stazionamento dei fondi dedicati e dell'educazione, è determinante nel ridurre le lacune conoscitive sulle azioni climatiche, nelle città.

Le città rappresentano il contesto rilevante e sempre più riconosciuto come agente per lo sviluppo economico e per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e dell'Accordo di Parigi ed il proliferare delle reti cittadine e dei network di giovani evidenzia che le preoccupazioni delle città e dei governi locali continuano ad aumentare. Nel complesso i governi cittadini svolgono un ruolo cruciale nell'individuare azioni per affrontare i cambiamenti climatici delle città e porre in essere azioni di sostenibilità per contenerne gli effetti. La definizione da parte delle principali economie di chiari mandati per l'eliminazione graduale dei veicoli tradizionali a combustione ha contribuito, ad esempio, a modificare l'offerta della maggior parte dei principali produttori di automobili, mentre i mandati per le energie rinnovabili hanno cambiato l'agenda dei servizi pubblici.

Man mano che le agende urbane acquisteranno importanza, aumenteranno le indagini specifiche e si concretizzeranno sempre più iniziative in materia di adattamento e mitigazione del clima. Tuttavia, la maggior parte di questi studi si concentra principalmente sulle regioni ad alto reddito e vengono analizzate le politiche climatiche delle grandi città. Ma un punto di osservazione non trascurabile, nello stabilire politiche climatiche, è invece quello dalle città di piccole e medie dimensioni, in virtù della loro limitata capacità economica, infrastrutturale e di risorse umane. Inoltre, le città intermedie di solito non hanno le economie di scala e la capacità istituzionale necessarie per porre in essere investimenti nell'ambito dell'adattamento climatico (Revi, A. et al., 2014). Inoltre, le città

intermedie rappresentano un'opportunità per sperimentare forme innovative di partecipazione e di sviluppo sostenibile, di coesione sociale e culturale, in risposta ai bisogni presenti sul territorio (Cabannes, Y., 2021; UNDRR, 2019).

Dallo studio OCSE 2022, emerge che, con l'eccezione di alcune città intermedie dell'America Latina, il cambiamento climatico, e le azioni di sostenibilità che servono a contenerlo, è spesso rimasto ai margini delle politiche e della pianificazione locale in molte delle città esaminate. In effetti, le politiche climatiche sono raramente integrate sistematicamente nei piani locali; piuttosto, tendono a essere tenute in considerazione sporadicamente. Dall'osservazione dei casi di maggior successo delle azioni per il clima - come a Manizales, in Colombia, e a Rosario, in Argentina, si è riscontrato che, i governi locali sono attori cruciali nella definizione delle azioni per contrastare gli effetti negativi del clima. Infine, questione molto delicata ma cruciale, emerge una forte sovrapposizione tra le Strategie o le politiche che mirano a colpire le vulnerabilità climatiche e quelle che affrontano obiettivi socio-economici più ampi, come la salute, le infrastrutture, ecc. (Satterthwaite et al. 2020). I provvedimenti per far fronte ai cambiamenti climatici e le risposte alla transizione energetica, sono più efficaci se rispondono anche alle esigenze infrastrutturali di riduzione del rischio dei cittadini, come provvedere alla fornitura di servizi sanitari, ma questi provvedimenti per poter essere efficaci, devono poter essere integrati, connessi e armonizzati dai diversi dipartimenti delle Amministrazioni, cosa che avviene con molta difficoltà e raramente. Due azioni importanti che le città intermedie possono portare avanti sono: la riqualificazione degli insediamenti informali e la riduzione del rischio di disastri. Tra le azioni politiche che aiutano le città a costruire la resilienza, queste due meritano un'attenzione particolare perché possono includere ed estendersi anche ad altri obiettivi di sviluppo. Lo dimostra un'analisi di ciò che 50 città hanno fatto in risposta alla campagna Making Cities Resilient, condotta dalla Strategia internazionale delle Nazioni Unite per la riduzione dei disastri (UNISDR, 2009; IFRC, 2010): metà delle 50 città studiate erano città intermedie del Sud globale (Johnson and Blackburn, 2014). Città ben governate, e cioè città che hanno sufficienti capacità di pianificazione e attuazione e che sono responsabili nei

confronti di coloro che servono, e che hanno una buona governance locale, riducono notevolmente l'impatto dei rischi climatici (World Bank, 2015).

Il buon governo richiede trasparenza, responsabilità, e partecipazione significativa, mettendo in atto meccanismi partecipativi che consentano ai residenti locali di prendere parte al processo decisionale. In questo caso il coinvolgimento attivo della società civile resta un punto cruciale di emancipazione dei governi e a questo tipo di coinvolgimento presteremo l'attenzione anche per l'analisi del caso italiano.

Figura 1: Fattori abilitanti per le azioni sul clima delle città intermedie



Fonte: Intermediary Cities and Climate Change: An Opportunity for Sustainable Development: OCSE 2023

La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile ed il contributo dei territori

Il 18 settembre 2023, il CITE (Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica) ha approvato la SNSvS (Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile), a valle di un complesso processo di revisione partecipato, portato

avanti tra il 2021 e il 2022; processo che ha visto il coinvolgimento attivo di molti attori ed enti. La sua prima approvazione, in attuazione ai principi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, risale al dicembre del 2017, con Delibera CIPE (ora CITE) 108. Già nel 2016 questo livello di coinvolgimento era stato avviato e condotto dal Ministero dell'Ambiente di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia. Ogni tre anni, infatti, la SNSvS deve essere sottoposta a revisione, curata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questa ultima revisione ha messo al centro il contributo dei territori, attraverso il coinvolgimento di Regioni, Città metropolitane, società civile e attori non statali presenti nel Forum nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, oltre naturalmente al coinvolgimento dei livelli centrali. La Strategia Nazionale è declinata secondo 5 pilastri fondamentali: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. I pilastri, in maniera concreta, vengono declinati secondo valori obiettivo, monitorati annualmente attraverso 55 indicatori, a cui ciascuna amministrazione può fare riferimento. Quali meccanismi di attuazione e di collaborazione trasversali, la Strategia nazionale enfatizza il ruolo dell'educazione, formazione e comunicazione, e definisce i 3 vettori di sostenibilità: Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, Cultura per la sostenibilità e Partecipazione per lo sviluppo sostenibile, contenuti riportati nel lavoro condotto dall'OCSE: Italy's Action Plan for Policy Coherence for Sustainable Development (OCSE, 2022). Per poter rendere scalabile, a livello di territori, gli obiettivi della Strategia nazionale di sviluppo sostenibile, attraverso accordi di collaborazione con 19 Regioni e la Provincia Autonoma di Trento, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ha accompagnato e affiancato le amministrazioni nella stesura e definizione delle singole strategie locali. Le Strategie regionali, provinciali e le Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile, anche in questo caso garantendo un ampio coinvolgimento della società civile, si strutturano secondo tre ambiti di azione strettamente interrelati: governance; coinvolgimento della società civile; definizione e monitoraggio della strategia, inclusa la costruzione di quadri di riferimento per il ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-2027 e per la valutazione delle politiche a livello territoriale. Questi strumenti di

governance rendono concreta ed interconnessa la relazione con altri strumenti attuativi e prevedono un sistema di rendicontazione e monitoraggio delle azioni intraprese, in accordo con il set dei 55 indicatori definiti a livello nazionale. Al pari della SNSvS, le strategie territoriali rappresentano un sistema di riferimento per politiche, piani, programmi e azioni per lo sviluppo sostenibile di livello territoriale in linea con l'art. 34 comma 4 del D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii. I territori hanno dunque condotto un lavoro corale, rapportandosi con i riferimenti centrali e con i dipartimenti locali, perseguendo un lavoro di messa in coerenza degli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale con le Strategie regionali di sviluppo sostenibile, lavorando sulla sperimentazione di approcci integrati e intersettoriali nella formulazione e monitoraggio delle politiche di livello regionale in un'ottica di sostenibilità. Hanno sempre tenuto conto, per mandato ed impegno coerente, del coinvolgimento della società civile e degli attori non statali alle strategie territoriali; degli strumenti comuni per la costruzione di un sistema di monitoraggio integrato e la messa in coerenza degli strumenti della programmazione 2021/2027, lavorando tutte (Regioni, Province Autonome e Città Metropolitane) e contribuendo al popolamento degli indicatori comuni per il monitoraggio integrato della SNSvS e definendo un set di indicatori di livello regionale e locale. Le strategie regionali, sul tema dell'integrazione fra Strategie regionali e provinciali e il ciclo di Programmazione 2021/2027, in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche di Coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale, hanno lavorato sulla correlazione fra obiettivi della Strategia Nazionale e indicatori di output, indicatori di risultato e campi di intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE+), messi a disposizione nell'ambito della politica di coesione europea. Questo lavoro ha consentito alle Regioni e alle Province autonome di avere un quadro di riferimento sulla base del quale poter ricostruire il contributo delle politiche di coesione europee rispetto all'Agenda 2030 e alla SNSvS. Per perseguire una visualizzazione delle relazioni tra strumenti programmatici strategici, è stato inoltre predisposto, con il supporto scientifico delle Università di Tor Vergata, Sapienza e Roma Tre, uno strumento di consultazione interattiva, tramite il software Power BI, che consente la visualizzazione dinamica delle interrelazioni esistenti tra SNSvS, Agenda 2030 e

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dando così la possibilità di allineare i tre documenti strategici e fornirne una lettura trasversale.

Conclusioni

Dall'analisi condotta dall'OCSE in alcune città intermedie dell'Africa, dell'Asia e America Latina, emerge che i catalizzatori chiave, in alcune delle città esaminate, includono fattori abilitanti che possono essere istituzionali, come il sostegno attivo del governo nazionale, o multi-stakeholder, con l'impegno attivo degli attori locali, delle università, della società civile e delle popolazioni locali.

Coerentemente con questi risultati, lo sforzo e l'impegno delle istituzioni nazionali, regionali e delle persone, espresse nel contesto del Forum nazionale e nella rete giovani, hanno contribuito a costruire un quadro di riferimento verso la sostenibilità delle città e delle persone, di grande portata e concretezza, dimostrando il carattere strettamente correlato tra i temi della territorializzazione e dello stakeholders engagement, poiché parlare di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile non può prescindere dal rafforzamento di meccanismi di partecipazione. Molta strada c'è ancora da fare per poter raggiungere gli obiettivi di sostenibilità anche per far fronte ai cambiamenti climatici, ma un percorso a livello nazionale, grazie al contributo di tutti, è stato tracciato. I prossimi passi, definiti dalla Strategia Nazionale e a cascata a livello territoriale, prevedono un chiaro percorso di emancipazione e linee di lavoro che, tra le altre, tante cose, evidenziano l'importanza della partecipazione continua dei giovani e di partenariati innovativi, la prosecuzione delle attività di partecipazione ed engagement della società civile e degli attori non statali, la promozione di una cultura della sostenibilità ed il supporto ai territori nel rafforzare la dimensione territoriale dell'educazione.

Bibliografia

Cabannes, Y. (2021), "Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field", *Environment and Urbanization*, Vol. 33/2, pp. 356–375, <https://doi.org/10.1177/09562478211021710>.

- IFRC (2010), *World Disasters Report 2010: Focus on urban risk*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva.
- Johnson, C. and S. Blackburn (2014), *Advocacy for urban resilience: UNISDR's Making Cities Resilient Campaign*, *Environment and Urbanization*, Vol. 26/1, <https://doi.org/10.1177/0956247813518684>.
- OECD, 2022. *Climate policies across intermediary cities in developing countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2022. *Italy's Nazionale Action Plan for Policy Coherence for Sustainable Development*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/54226722-en>.
- Revi, A., Satterthwaite, D., Aragon-Durand, F., (2014), *Urban Areas in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, IPCC, Cambridge, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.
- Satterthwaite, D., Diane, A., Colenbrander, S., Dodman, D., Hardoy, J., Mitlin, D., Patel, S. (2020), *Building Resilience to Climate Change in Informal Settlements*, *One Earth*, Vol. 2/2, pp. 143-156, <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.02.002>.
- Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, relazione sullo stato di attuazione 21-27, *Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica*. <https://www.mase.gov.it/pagina/la-relazione-annuale-sullo-stato-di-attuazione-della-strategia-nazionale-lo-sviluppo>.
- Strategie Regionali e Provinciali per lo Sviluppo Sostenibile, relazione sullo stato di attuazione 21-27, *Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica*. <https://www.mase.gov.it/pagina/strategie-regionali-e-provinciali-lo-sviluppo-sostenibile>.
- UNDRR (2019), *Words into Action guidelines: Implementation guide for local disaster risk reduction and resilience strategies*, *United National Office for Disaster Risk Reduction*, Geneva, https://www.preventionweb.net/files/57399_57399localdrrandresiliencestrategie.pdf (accessed on 8 March 2021).
- World Bank (2015), *Investing in Urban Resilience: Protecting and Promoting Development in a Changing World*, *World Bank, Washington DC*, <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Investing%20in%20Urban%20Resilience%20Final.pdf> (accessed on 11 October 2021).