

07.2018



Brief

Per un'Italia sostenibile: la leadership locale come motore dello sviluppo

Laura Cavalli

Fondazione Eni Enrico Mattei, SDSN Italia

Giulia Lizzi

Fondazione Eni Enrico Mattei

Lucia Laurenza

Fondazione Eni Enrico Mattei

Abstract

FEEM Workshop Brief

L'Agenda 2030 e i suoi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile richiedono un processo di implementazione complesso, trasversale, integrato nei diversi livelli, internazionale e nazionale. Non da ultimo, le strategie adottate per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile non possono prescindere da piani formulati dai governi locali.

In un *framework* più ampio che segue il principio della collaborazione piuttosto che dell'esclusività, FEEM, con la collaborazione di SDSN, ha organizzato il 29 novembre 2018 l'incontro "Per un'Italia sostenibile: la leadership locale come motore dello sviluppo". Con l'intento di accompagnare le amministrazioni locali nel cammino verso il raggiungimento di una piena sostenibilità, nella stessa occasione è stato presentato il Rapporto "Per un'Italia sostenibile: l'*SDSN Italia SDGs City Index*", uno strumento analitico e programmatico per le realtà urbane, spunto per riflettere sulle attuali sfide dell'Agenda 2030 in materia ambientale, sociale ed economica. Il presente Brief fornisce una sintesi strutturata di questo evento.

01

Introduzione

L'Agenda 2030 e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile sono nati da una preoccupazione di fondo ormai impossibile da ignorare: testimoni di un mondo che cresce a ritmi insostenibili, 193 paesi del mondo si sono riuniti nel 2015 con l'intento di tracciare l'*incipit* del cammino verso un futuro sostenibile, focalizzandosi su tematiche complesse (tra cui povertà, fame, istruzione, sanità, occupazione, riduzione delle disuguaglianze, cambiamento climatico) che abbracciano le tre dimensioni dello sviluppo (economia, società e ambiente). In questo senso, un'azione programmatica comune e condivisa, rappresentata dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è stata la naturale risposta alla necessità di far fronte alle minacce del presente.

I *Sustainable Development Goals* (SDGs), parte integrante dell'Agenda insieme a 69 *target* e più di 230 indicatori, sono stati ideati per fungere da strumento – di misura, mobilitazione e gestione – per le istituzioni, il settore privato e la società civile, in grado di definire con chiarezza a che punto siamo, dove vogliamo arrivare, e come possiamo farlo. L'implementazione e la localizzazione dell'Agenda 2030 prevedono l'impegno coerente ed integrato di diversi livelli istituzionali, supportato dai vari *stakeholders* e dalla società civile tutta. Nello specifico, oltre a quello internazionale, la cui programmazione viene declinata in strategie nazionali dai singoli

paesi, il livello urbano (“motore dello sviluppo”) è considerato uno dei maggiori responsabili del raggiungimento dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile.

Le realtà urbane, definite dalle stesse Nazioni Unite “essenza dell'Agenda 2030” nel processo di implementazione degli SDGs, riflettono la più grande contraddizione dei giorni nostri: ospitando in Italia circa il 75% della popolazione, da una parte esse sono centri attivi di innovazione tecnologica, produzione della ricchezza, cultura e creatività; dall'altra sono culla di grandi disuguaglianze economiche, deterioramento ambientale ed esclusione sociale. Per questo motivo, le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile devono essere assimilate attraverso politiche integrate per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Agenda 2030. A tal proposito, è necessario declinare a livello locale la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), progetto del paese allineato con la programmazione europea, favorendo un coordinamento tra le politiche territoriali per il conseguimento di città più operose, sostenibili ed inclusive.

Considerando l'Italia “geografia delle determinanti economiche-sociali”, l'eterogeneità che caratterizza la nostra penisola deve essere tenuta a mente nella definizione dei processi di localizzazione dell'Agenda 2030; allo stesso modo, i temi

dell'urbanizzazione e dello sviluppo sostenibile e inclusivo delle città devono essere posti al centro del dibattito istituzionale e scientifico.

Per meglio comprendere l'importanza della sostenibilità urbana e il ruolo delle amministrazioni locali nel raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, FEEM ha organizzato il 29 novembre 2018 a Milano un evento in cui rappresentanti di organizzazioni internazionali e amministrazioni locali hanno dialogato con

una duplice finalità: da una parte riflettere sulle sfide dell'Agenda 2030, e dall'altra soffermarsi sulle realtà urbane, cercando di capire realmente quanto quelle italiane distino dal raggiungimento della piena sostenibilità. Inoltre, l'evento è stato occasione per presentare il Rapporto “SDSN Italia SDGs City Index”, strumento analitico e programmatico per accompagnare i *policy makers* italiani in questo processo di declinazione.

02 Declinazione territoriale dell'Agenda 2030

Dal livello internazionale a quello europeo

Subito dopo il livello internazionale e poco prima di quello nazionale, il contesto europeo non deve essere trascurato dai *policy makers* alla ricerca di guide concrete per attuare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile nel loro territorio. Da sempre promotrice di principi legati alla sostenibilità, l'Europa non sembra voler abbandonare il suo ruolo di *leader* in materia, consolidato da politiche economiche e sociali, ricerche e finanziamenti *ad hoc*.

Perseguendo la strada dell'universalità, dell'integrazione e della trasformazione, l'Unione Europea mira a raggiungere i traguardi che si prefigge soprattutto attraverso il budget che ha a disposizione – non strumento di contabilità, bensì mezzo a supporto dei suoi valori. Così, dopo il “*Next steps for a*

sustainable European future”, comunicazione della Commissione del novembre 2016, “*EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development – a sustainable European future*”, conclusione del Consiglio di giugno 2017 e, nello stesso mese, il consenso congiunto sullo sviluppo “*Our world, our dignity, our future*”, tutti parte dell'approccio strategico dell'Unione per l'implementazione degli SDGs, è infatti il “*Multiannual Financial Framework 2021-2027*” lo strumento primario con cui la Commissione persegue gli obiettivi di sostenibilità.

Oltre alla gestione del budget, i cui finanziamenti sono stati finora incentrati soprattutto nell'ambito energetico, tecnologico, di ricerca e innovazione, nell'ottica mirata alla sostenibilità l'Unione Europea ha anche ripensato alla sua struttura organizzativa, creando la carica di vice presidente le cui

competenze comprendono l'integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche dell'Unione.

Infine, per poter facilitare la divulgazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile e garantirne la localizzazione all'interno degli stati membri, Eurostat, Ufficio Statistico dell'Unione, ha elaborato 100 indicatori per monitorare il progresso degli SDGs in Europa e per delineare politiche di lungo termine in linea con quelle globali delle Nazioni Unite.

La leadership del contesto locale, motore dello sviluppo sostenibile

Nella struttura integrata che sottostà all'Agenda le realtà urbane risultano indispensabili per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, sia autonomamente, attraverso le politiche adottate dai rispettivi amministratori locali, sia collettivamente, attraverso *partnership* tra *stakeholders*.

In maniera ancor più incisiva rispetto ai piani nazionali ed internazionali, punti di partenza per declinare gli obiettivi a perimetri territoriali più circoscritti, sono le esperienze locali a rappresentare il vero motore dello sviluppo sostenibile, iniziando una catena entro cui esempi di *best practice* vengono divulgati ed imitati. È proprio dentro questi confini che le

comunità si stanno mobilitando per far fronte alle sfide odierne, in un *framework* dinamico volto alla realizzazione di "città e comunità sostenibili" (*Goal 11*).

Nonostante (o a causa di) una sfiducia crescente nei confronti delle istituzioni e di quelli che un tempo erano considerati *leader*, nuove reti si stanno formando per riunire attori in grado di risolvere problemi attuali ed incombenti. Un approccio innovativo alla realtà urbana, nonché strumento in supporto a queste reti, è dato da Nesta Italia, fondazione dedicata all'innovazione che sostiene nuove idee per affrontare le sfide della nostra epoca. Nata nel Regno Unito alla fine degli anni '90, di fronte a sfide quotidiane Nesta si impegna a fornire strumenti per iniziative innovative a capo di individui e comunità informali.

Questo è solo uno degli esempi di *best practice* che riflettono la visione integrata di sviluppo incorporata negli SDGs, resi terreno fertile per l'implementazione e la sperimentazione di soluzioni innovative.

03

SDSN Italia SDGs City Index

La conferenza “Per un’Italia sostenibile: la leadership locale come motore dello sviluppo” è stata occasione per presentare l’“SDSN Italia SDGs City Index”, indicatore composito realizzato da FEEM per le città italiane, nonché strumento che fornisce il grado di implementazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile nei comuni-capoluogo di provincia del nostro paese.

L’indice urbano, realizzato dai ricercatori Laura Cavalli e Luca Farnia, ha intersecato la dimensione urbana del nostro paese e la multidisciplinarietà dell’Agenda 2030 con una duplice finalità: da una parte comunicare il concetto di sviluppo sostenibile ai cittadini (si tratta quindi di accrescere la *public awareness*), e dall’altra sfatare i luoghi comuni o pregiudizi locali in merito alle *performance* delle singole realtà urbane. Così, questo primo rapporto nazionale quantitativo sulla sostenibilità urbana vuole essere strumento analitico e programmatico non per stilare una classifica, ma piuttosto per aiutare le amministrazioni locali a sviluppare iniziative per il raggiungimento di un pieno sviluppo sostenibile. Il lavoro svolto sui comuni-capoluoghi italiani per 16 su 17 SDGs (ad eccezione del 14 “La vita sott’acqua”, per problemi di comparabilità) si prefigge di 1) aiutare studiosi e *policy makers* a fotografare lo stato di implementazione degli SDGs e 2) insieme alle comunità locali ad affrontare le sfide quotidiane dell’Agenda 2030.

Per colmare il *gap* presente a livello nazionale, con lacune e vere e proprie assenze di *target* all’interno della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile, la metodologia utilizzata è stata quella globale di SDSN. Attraverso l’utilizzo di 39 indicatori elementari e uno composito, l’indice ha seguito un processo logico di declinazione degli SDGs per rendere l’Agenda 2030 fruibile e comprensibile dalle istituzioni del territorio e dalle comunità locali. L’approccio utilizzato è il seguente: calcolando la distanza dal *target* per ogni comune-capoluogo e scegliendo di tradurre i risultati in semaforo, il pieno raggiungimento della sostenibilità (80-100%) è rappresentato nel Rapporto con il colore verde, situazioni intermedie sono invece gialle (50-80%) e arancioni (20-80%), mentre con il colore rosso si intende la più ampia distanza dall’Obiettivo.

Per quanto riguarda i risultati, e avendo fissato un valore 100 per indicare la piena sostenibilità, le città italiane hanno mediamente conseguito un punteggio di 52,7% (dopo che il Paese si era posizionato al 29esimo posto tra i paesi dell’ONU), ancorché con forti differenze territoriali: circa metà strada, dunque, ma molto ancora da fare. Nessuna città italiana è finora riuscita a raggiungere più dell’80% del composito (sostenibilità complessiva); nessuna è però al di sotto del 20%.

Andando nel dettaglio del livello di raggiungimento degli obiettivi, il Rapporto evidenzia come le *performance* migliori si registrino nel *Goal 1* (“Povertà zero”), con 82 comuni situati in verde e uno solo etichettato con il semaforo rosso. A conferma del fatto che l’Italia sia considerata una “geografia delle variabili economiche-sociali”, e quindi territorio peculiare da considerare in tutta la sua eterogeneità, anche nel *Goal* più virtuoso emerge una diseguaglianza geografica, con alcuni capoluoghi che presentano i valori più alti di sofferenza economica, fino al 45% (si tratta dell’indicatore “numero di dichiarazioni tra 0 e diecimila euro sul numero totale di dichiarazioni”). Buoni sono i risultati anche per quanto riguarda il clima (*Goal 13*), acqua pulita e igiene (*Goal 6*) e salute e benessere (*Goal 3*), con 95 città nell’intervallo identificato con il semaforo giallo. Forti criticità in tema di energie rinnovabili (*Goal 7*), con 69 città in rosso, e di industria, innovazione e infrastrutture (*Goal 9*), dove solo 9 città hanno raggiunto il risultato migliore. Infine, per quanto riguarda istruzione, lavoro e crescita economica (*Goal 4*), problema strutturale della nostra economia, ma anche riduzione delle diseguaglianze (*Goal 10*) e sostenibilità di città e comunità (*Goal 11*), la situazione è intermedia con la maggior parte dei comuni distribuita tra la fascia gialla e quella arancione. Per maggiori dettagli si veda il Rapporto al seguente [link](#).

Non *ranking*, quindi, ma database consolidato di indicatori di sviluppo sostenibile urbano da monitorare nel tempo; questo sia per stimolare una riflessione per le strategie locali sia per analizzare i punti di forza e di debolezza di ciascuna realtà urbana in modo da facilitare le amministrazioni locali ad identificare le rispettive priorità d’azione.

Il Rapporto è uno strumento purtroppo non sufficiente, da solo, a superare le sfide dell’Agenda 2030 e ad incentivare l’integrazione di attori e azioni: per far sì che l’indice si riveli realmente utile per le amministrazioni locali, i dati devono essere tradotti da una governance multi livello e multi settore in grado di implementare una valutazione sistematica dei progressi e coordinare le politiche. Ancora, senza sottovalutare il *trade off* esistente tra le risorse limitate e il vasto spettro di obiettivi da raggiungere, finanziamenti adeguati devono promuovere non solo politiche pubbliche ed azioni concrete, ma anche la condivisione delle esperienze e l’apprendimento tra pari (definita la conoscenza “catalizzatore dello sviluppo”). In questo contesto, le responsabilità individuali devono essere indubbie nel tentativo di raggiungere obiettivi comuni.

04

Sfide ed opportunità degli Obiettivi di sviluppo sostenibile

Il problema della misurabilità

L'Italia *in primis* rispecchia appieno la coesistenza di sfaccettature derivanti dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile all'interno degli stessi confini politici: da una parte le ineguaglianze economico-sociali e la disoccupazione, i problemi ambientali e la malnutrizione, e dall'altra *input* positivi che arrivano soprattutto dall'istruzione e dall'innovazione. Durante la tavola rotonda – che ha posto in dialogo rappresentanti di amministrazioni locali e associazioni legate allo sviluppo sostenibile – è stato possibile apprezzare la coesistenza di sfide ed opportunità negli Obiettivi dell'Agenda 2030.

La riflessione ha preso spunto dalla situazione critica dell'Italia di oggi: situazione che vede l'assenza di *target* nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, che a sua volta rende incompiuta la misurabilità degli obiettivi e la confrontabilità tra il territorio urbanizzato italiano e quello di altri paesi (reso possibile solo in parte dagli studi di Eurostat per quanto riguarda l'Europa). In Italia, la valutazione dei progressi e degli errori e la successiva garanzia di una loro correzione attraverso politiche pubbliche coerenti con le criticità esistenti, è sfumata, così come l'*accountability* del paese è mal vista dagli occhi sia interni che esteri.

L'esistenza di indicatori estrapolati per singoli obiettivi è essenziale per capire se stiamo o meno andando nella direzione giusta. Ancor prima delle politiche, infatti, la chiave del processo sono le misure: investimenti sugli indicatori e sulle agenzie che lavorano per crearli e valorizzarli (ISTAT e ASviS, ad esempio) sono fondamentali per creare sinergie tra l'Agenda 2030 e il livello locale.

“Territorializzare” l'Agenda 2030

A monte della questione ci sarebbe la gabbia dei confini amministrativi che, non consentendo di capire effettivamente quali siano i territori urbani e quali le competenze del governo centrale, delle Città metropolitane, delle Regioni e dei comuni, ostacola la declinazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile da nazionale a locale. Le Regioni creeranno strategie virtuose nel momento in cui caleranno gli obiettivi nei rispettivi processi amministrativi, nelle modalità istruttorie, nei processi regionali e comunali (ad esempio della progettazione urbanistica del territorio), avvalendosi di strumenti innovativi.

Superare i confini mantenendo un'identità a livello comunale è vitale per rendere città e province strumenti di condivisione territoriale. Con i 17 Obiettivi strettamente connessi al miglioramento della qualità della vita della

popolazione, la promozione di uno sviluppo economico e sociale è prerogativa del processo che, attraverso l'analisi delle condizioni, definisce gli obiettivi da raggiungere.

L'eterogeneità presente nel territorio italiano non aiuta nell'intento. Stiamo infatti vivendo in un'era in cui il divario tra nord e sud è molto marcato: nelle aree interne (soprattutto del sud Italia, in cui le comunità sono particolarmente chiuse e radicate nei loro valori identitari), al contrario che nelle Città metropolitane, cresce il fenomeno dello spopolamento e della disoccupazione, misto a rassegnazione e perdita di entusiasmo.

È difficile pensare ad un modello di sviluppo sostenibile che non tenga conto della cultura di base, quella religiosa e storica fatta di conservazione delle tradizioni nel contesto di un patrimonio da salvaguardare. Il nostro territorio, molto più avanti rispetto alle nostre istituzioni, è molto ricco e le sue diversità devono essere motivo di confronto, non di frattura.

La divisione dei ruoli e la scelta degli strumenti

Se le istituzioni sono responsabili della formazione necessaria a rendere il loro personale qualificato, ma anche di quella intermedia dei cittadini e professionale per rendere le aziende del territorio competitive, queste ultime, per essere tali, necessitano di materie prime erogate da un tipo di finanza sostenibile che vada di pari passo con una politica sapiente. Prendendo come punto di partenza un'Agenda scritta e una definizione del contesto offertaci dal mondo scientifico e

della ricerca, avere la possibilità di codificare le scelte di programmazione dal punto di vista dell'allocazione delle risorse finanziarie permetterebbe di agevolare il decisore politico che ha voglia di raggiungere determinati obiettivi; i suoi sforzi diventeranno poi operativi nel momento in cui entreranno in contatto con i fondi strutturali a disposizione.

Ancora, i pregiudizi in merito ai costi legati al perseguimento di uno sviluppo sostenibile vanno sfatati dimostrando scientificamente (cosa che finora non è avvenuta nel nostro paese) se e come il raggiungimento di una sostenibilità a 360 gradi sia possibile. La disseminazione di queste tematiche deve avvenire in modo immediato e comprensibile, seppur evitando semplificazioni svianti.

L'impasse istituzionale che vede le Regioni legiferare anche prima degli enti nazionali deve essere superata in nome di una maggiore sensibilità comunitaria. Stando all'imperativo delle Nazioni Unite, che rimarcano il ruolo della società civile nell'attuazione di un cambiamento che sia duraturo e che renda la cultura dello sviluppo sostenibile intrinseca alle mentalità delle comunità locali, queste devono intendere i "doveri" derivanti dagli SDGs fonti del bene comune.

Le strategie locali con quelle regionali, e queste ultime con quella nazionale, non devono mancare di sinergie: è proprio il *networking* uno degli strumenti della sostenibilità, che consente alle persone di fare rete e dialogare per crescere insieme. Più che di uno scarico di responsabilità dal livello nazionale a quelli più piccoli, la localizzazione dell'Agenda 2030

rappresenta un tentativo di dare sostanza ai territori, per renderli capaci di influenzare i processi attraverso stimoli indirizzati ai livelli politici più alti (alternando quindi, a seconda dei casi, un approccio di tipo *bottom-up* con uno di tipo *top-down*).

Laddove il problema sia legato all'autonomia da conferire agli enti territoriali e al timore che ciascuno di essi possa perseguire i propri obiettivi da solo nell'ordinarietà del suo lavoro, la collaborazione istituzionale e la costruzione di un'arena che condivide valori e obiettivi per capillarità è l'unico strumento per garantire la buona riuscita del cambiamento.

Il cambio di mentalità

Per rimodellare il sistema e creare nuove leve a prescindere dal colore politico bisogna immergersi completamente nel *framework* dell'Agenda 2030, che ci impone di cambiare totalmente la nostra mentalità in vista del raggiungimento di obiettivi a livello comunitario.

Ad oggi, il nostro paese dispone di una grande ricchezza dal punto di vista della conoscenza e delle pratiche virtuose: le condizioni e i moltiplicatori per avviare un percorso comune ci sono e vanno alimentati giorno dopo giorno attraverso politiche appropriate.

La vera battaglia la vinceremo solo quando riusciremo a far diventare popolari questi temi, per poi incarnarli nelle nostre realtà, scelte, comportamenti. Infatti, se il cambiamento nasce dalle persone, è importante far capire loro la portata del processo attraverso strumenti innovativi utili a “semplificare la complessità”, ricordandoci sempre che l'Agenda non ci chiede di modificare il nostro punto di vista, ma piuttosto di adottarne un altro, completamente nuovo.

Relatori partecipanti al *Workshop*:

Marco Carnaccini, Commissione Europea

Guido Schmidt-Traub, SDSN

Laura Cavalli, FEEM, SDSN Italia

Sergio Vergalli, FEEM

Massimo Gaudina, Commissione Europea

Marco Zappalorto, Nesta Italia

Hanno partecipato alla tavola rotonda:

Gianni Bottalico, ASviS

Marco Marocco, Vice Sindaco Città metropolitana di Torino

Arianna Censi, Vice Sindaca Città metropolitana di Milano

Walter Vitali, Urban@it, ex Sindaco di Bologna

Mario Conte, Sindaco di Treviso

Hanno partecipato attivamente al dibattito del pomeriggio:

Jacopo Chiara, Regione Piemonte

Adolfo Morrone, ASviS

Armando De Crinito, Polis Lombardia

Sandro Sanna, Regione Sardegna

Patrizia Giacomini, Regione Marche

Sergio Vergalli, FEEM

Alfredo Manzi, Regione Umbria



Fondata nel 1989, la **Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM)** è un centro di ricerca internazionale, no profit, orientato alla *policy* e un *think tank* che produce ricerca di alta qualità, innovativa, interdisciplinare e scientificamente rigorosa nell'ambito dello sviluppo sostenibile. La Fondazione contribuisce alla qualità del processo decisionale nelle sfere del pubblico e del privato attraverso studi analitici, consulenza alla *policy*, divulgazione scientifica e formazione di alto livello.

Grazie al suo *network* internazionale, FEEM integra le sue attività di ricerca e di disseminazione con quelle delle migliori istituzioni accademiche e think tank del mondo.

Fondazione Eni Enrico Mattei

Corso Magenta 63, Milano – Italia

Tel. +39 02.520.36934

Fax. +39.02.520.36946

E-mail: letter@feem.it

www.feem.it

