

n° 1
2022

I QUADERNI DI



**Il ruolo delle città
nel processo di transizione ecologica**

Aspetti di governance

con i contributi di

Sara Cirone

Paola Pluchino

Gabriele Bollini

Marco Filippeschi

Andrea Ragazzini

Paolo Longobardi

Everardo Minardi

Homeless Book



I Quaderni di Hub del Territorio ER
n°1/2022

Il ruolo delle città nel processo di transizione ecologica

Aspetti di governance

**con i contributi di Sara Cirone,
Paola Pluchino, Gabriele Bollini,
Marco Filippeschi, Andrea Ragazzini,
Paolo Longobardi ed Everardo Minardi**





I Quaderni di Hub del Territorio ER
n°1/2022

Il ruolo delle città nel processo di transizione ecologica
Aspetti di governance

© 2022 Edizioni Homeless Book®
www.homelessbook.it

ISBN: 978-88-3276-260-0 (eBook)

Publicato in maggio 2022

Indice

Autori dei contributi	5
Introduzione	7
Quale transizione ecologica nelle aree urbane? di Sara Cirone	9
Il metabolismo urbano quale approccio di governance sistemica di Paola Pluchino	13
Città e PNRR - DNSH e Valutazioni ambientali. Progetti e Piani di Gabriele Bollini	21
Comuni e Agenda 2030: l'esperienza della Rete e il monitoraggio per territorializzare gli obiettivi di Marco Filippeschi	39
Il Bilancio integrato della Pubblica Amministrazione al servizio della partecipazione e transizione sostenibile dei territori di Andrea Ragazzini	51
La governance della transizione ecologica. Coordinare esigenze diverse è una utopia? di Paolo Longobardi	59
Tutela dell'ambiente, valorizzazione delle risorse naturali, per uno sviluppo locale di qualità di Everardo Minardi	63

Autori dei contributi

Sara Cirone, Presidente della Fondazione Hub del territorio ER. *s.cirone@saracirone.com*

Paola Pluchino, Componente del Consiglio di gestione e Coordinatrice del Gruppo di lavoro Goal 11 della Fondazione Hub Territorio ER - Vice Presidente AAA (Associazione Analisti Ambientali).
paola.pluchino@taisolutions.it

Gabriele Bollini, Presidente AAA (Associazione Analisti Ambientali), urbanista e valutatore.
gabollini@gmail.com

Marco Filippeschi, Coordinatore Comitato Scientifico RCS e Responsabile Ufficio Studi ALI Nazionale.
filippeschi@aliautonomie.it

Andrea Ragazzini, Componente del Consiglio di indirizzo della Fondazione Hub Territorio ER.
a.ragazzini@saracirone.com

Paolo Longobardi, Componente del Consiglio di indirizzo della Fondazione Hub Territorio ER.
paolo.longobardi@praxi.praxi

Everardo Minardi, Coordinatore del Comitato tecnico scientifico della Fondazione Hub Territorio ER.
evermin58@gmail.com



Introduzione

Le città sono state viste e considerate per lungo tempo come rocche, spazi recintati e capaci di stabilire distanze nei confronti degli esterni; e ciò per creare relazioni facili e riconoscibili dentro le proprie mura.

Poi si sono formate e sono cresciute le periferie, anonime e senza forma riconoscibile, con una popolazione dispersa, composta da persone emigrate dalle campagne e dalle aree collinari e montane.

Mentre le aree urbane non sembravano temere processi degenerativi con rischi a carico dei gruppi e delle comunità, le aree periferiche presentavano problemi ricorrenti per il disordine dell'uso e del consumo del territorio, nonché delle risorse, a cominciare dall'acqua che nel territorio si rendeva disponibile con una pluralità di fonti storiche e naturali.

Non si poneva comunque al centro delle attenzione delle comunità e delle loro autorità urbane il problema della *transizione ecologica*; il territorio era una risorsa da usare e non da proteggere e tutelare; il territorio intorno alle città e anche alle periferie presentava ricorrenti rischi e pericoli provenienti da un mondo naturale, progressivamente privato delle tutele ambientali che nel passato si riteneva venissero generate e diffuse dai fattori propri della natura.

Non solo la modernizzazione industriale ha reso evidente gli effetti di un uso incontrollato e distruttivo del territorio e delle sue risorse. Per un tempo ormai considerato troppo prolungato, le azioni e gli



strumenti delle istituzioni locali e nazionali si sono rivelate deboli, discontinue ed inefficaci.

Nel contesto odierno si è resa necessaria una azione, anzi una reazione nei confronti delle pratiche sociali, delle attività delle imprese, degli strumenti di governo e di controllo propri delle istituzioni pubbliche, che si erano rilevati deboli e spesso inefficaci.

Un rivolgimento delle vecchie visioni del problema e l'adozione di nuove strategie e programmi per la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali e stanno all'interno di una nuova considerazione della dimensione ecologica, che si trova oggi nella fase critica e decisiva di una *transizione ecologica*, che va conosciuta e di cui occorre l'assunzione di una vera e propria responsabilità sociale da parte di tutti gli attori della vita sociale, economica e politica del territorio.

In questa direzione si sono mosse le riflessioni e le proposte di azione, espresse all'interno dell'incontro promosso dalla Fondazione Hub Territorio ER.

Quale transizione ecologica nelle aree urbane?

di Sara Cirone

Esistono diversi modi per affrontare il tema della sostenibilità. Oggigiorno, infatti, sono sempre più diversificati gli ambiti di analisi entro cui la valutazione d'impatto delle attività umane possono prendere forma e sempre più diversificate risultano le interconnessioni tra ciò che le persone scelgono di condividere come stili di vita e gli effetti che questi ultimi provocano sui capitali territoriali, ambientali, sociali, economici.

Una tendenza emergente proprio in virtù degli stili di vita che nel mondo oggi possiamo osservare come trend demografico è l'incremento della popolazione urbana, un fenomeno che certamente mette in risalto diversi aspetti della nostra società, del nostro vivere in comunità e del rapporto che la civiltà umana mostra nei confronti dell'ambiente. Tali considerazioni sorgono spontanee nel momento in cui si comprende che le aree urbane rappresentano contesti sociali, economici e relazionali dove il tema della sostenibilità diventa predominante, non solo per i potenziali rischi di insostenibilità legati allo sfruttamento del territorio e delle risorse naturali, ma anche per l'effettiva imminente necessità di orientare gli insediamenti umani verso forme più integrate di sviluppo dei capitali territoriali.

Le città non rappresentano solo luoghi in cui le persone vivono e trascorrono parti più o meno ampie della



propria vita, ma costituiscono dei veri e propri organismi, che sono in grado di creare o distruggere valore sociale, ambientale ed economico a seconda di come i capitali territoriali vengono integrati tra di loro e utilizzati in un'ottica rigenerativa. Appare ancor più evidente questo concetto se si pensa che ogni insediamento cittadino diviene una vera e propria rappresentazione delle interrelazioni che uniscono tra di loro i singoli attori del territorio e i loro desideri rispetto alla società e all'ambiente in cui vivere.

Questo Quaderno della Fondazione Hub del Territorio ER ha l'obiettivo di mettere in luce diversi aspetti di un unico grande tema; si rende possibile una presa di coscienza che non solo i territori in cui vivremo dipenderanno dal nostro livello di consapevolezza circa il legame indissolubile che ognuno di noi ha con esso, ma anche che le città, quale luoghi fisici e relazionali, per poter divenire centri capaci di creare valore nel breve, medio e lungo termine, necessitano di essere riconosciute in quanto sistemi viventi integrati, che uniscono tra loro diverse dimensioni, non contrapposte, ma complementari.

Questo processo di evoluzione e aumentata sincronia rispetto ai cicli naturali e relazionali che ognuno di noi è chiamato a comprendere e applicare nella vita quotidiana, rappresenta il più importante passaggio culturale ed etico e biologico, capace di sostenere il mondo "felice" che desideriamo.

Di quale transizione abbiamo, quindi, bisogno nelle nostre città? Per rispondere a questa domanda è necessario ricorrere nuovamente al concetto di "integrazione", che nel contesto che stiamo descrivendo assume la

forma di un pilastro valoriale fondamentale per capire la meta finale del nostro percorso verso la consapevolezza di ciò che serve al pensiero sostenibile per realizzarsi.

Nel sistema integrato di territorio sono fondamentali gli aspetti valoriali come quelli economici, gli aspetti relazionali come quelli ambientali, gli aspetti tangibili come quelli intangibili. In questo sistema, la funzione della *governance* è quella di stabilire un lessico comune e far seguire il corso evolutivo in un'ottica sostenibile a tutti questi patrimoni territoriali, bilanciando tra di loro i vari aspetti che sorreggono lo sviluppo del territorio stesso.

Come deducibile, la transizione delle città si basa sulla propria capacità di andare oltre la visione di breve termine e di stimolare, valorizzare e generare modelli di vita orientati alla posterità, che non dipende solamente dal benessere diretto delle persone, ma anche dalla cura e dall'armonia che tutto il sistema ambientale e sociale dimostra nel suo complesso. Un sistema vivente funziona in questo modo; l'unica possibilità di sopravvivere è quella di curare ogni aspetto del proprio essere.

Oggi viviamo in un'epoca fatta di dualismo, divisione e contrapposizione di pensiero. Integrare il pensiero e abbattere la percezione della divisione potrà costituire un rilevante impulso verso la realizzazione di città e sistemi sociali integrali, ma soprattutto felici.



Il metabolismo urbano quale approccio di *governance* sistemica

di Paola Pluchino

Un report del 2018 dell'UNEP si intitolava "Il peso delle città" e metteva in evidenza che l'incremento notevole in termini di popolazione umana previsto nei prossimi decenni avrà un grande impatto sulle città, in cui si insedieranno la maggior parte delle persone, con una stima di circa 7 miliardi di popolazione urbana. Per far fronte a questi numeri, saranno necessari nuovi insediamenti e quindi milioni di tonnellate di nuovi materiali, sia per costruire le città che per consentire la vita delle persone; questi materiali saranno principalmente materie prime vergini e si assisterà anche ad un incremento straordinario nell'utilizzo di energia: quindi, il peso delle città continuerà ad aumentare in modo insostenibile.

Il concetto di metabolismo urbano è stato introdotto a metà degli anni '60 da Abel Wolman, che ha adottato la metafora della città come organismo vivente per analizzare i flussi in entrata e in uscita dall'ambiente urbano; con questa chiave interpretativa, risulta chiaro che ci sono elementi di cui la città si nutre (energia, materiali) ed elementi che la città scarta (inquinanti, rifiuti).

Il vero problema è che in questo momento tutte le città hanno un metabolismo urbano di tipo lineare: l'ener-



gia viene prodotta spesso molto lontano e sia il cibo che tutti gli altri beni materiali entrano attraverso una serie di flussi all'interno del perimetro urbano; qui vengono solo parzialmente trasformati e messi a valore, mentre si produce una quantità notevole di scarto che in parte si accumula (pensiamo all'inquinamento atmosferico) e in parte viene allontanato sotto forma di reflui e di rifiuti.

Risulta evidente che questo modello a metabolismo lineare è del tutto insostenibile: occorre trasformarlo applicando i principi della circolarità, per renderlo simile a quello degli organismi viventi.

Bisogna promuovere una serie di processi e flussi circolari di trasformazione all'interno della città, in modo da ridurre consumi e inquinamento, mentre si favorisce il recupero dei materiali e la produzione di energie rinnovabili su scala urbana.

In un recente studio, il metabolismo urbano è definito come "la somma totale del processo tecnico e socio-economico che si verifica nelle città, con conseguente crescita, produzione di energia ed eliminazione degli sprechi"¹. In questa accezione, esso fornisce un punto di vista *sistemico* per comprendere tutte le attività di una città in un singolo modello.

Questo approccio può essere utilizzato per diversi tipi di applicazione: rendicontazione di sostenibilità, contabilità delle emissioni (i cosiddetti *footprint*), modelli matematici che consentano di analizzare scenari differenti per la definizione e la scelta di politiche urbane. Tutti questi strumenti sono funzionali a pianificare

1 Kennedy, C., Cuddihy, J., & Engel-Yan, J. (2007). The changing metabolism of cities. *Journal of Industrial Ecology*, 11(2), 43-59.

la città nel modo più sostenibile possibile.

Per progettare una città circolare possono essere adottati differenti strumenti e percorsi, che si intersecano tra loro in più modi, come illustrato in fig.1.

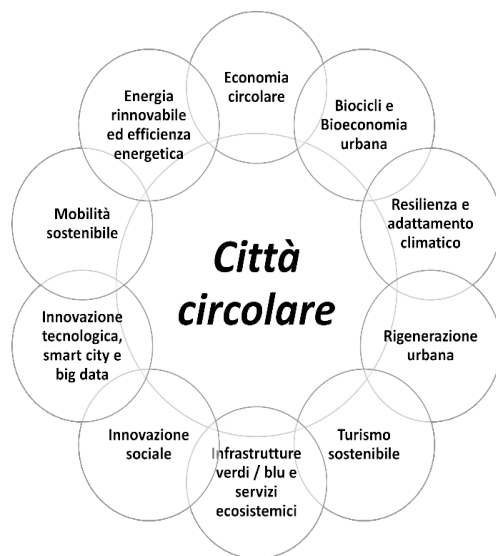


Figura 1: Da Pluchino P., 2019, "La città vivente. Introduzione al metabolismo urbano circolare"

Prendiamo il tema dell'energia, che è estremamente attuale. Per gestire l'energia in modo sostenibile, occorre per prima cosa ripensare l'analisi energetica urbana con un approccio metabolico.

Nello studio illustrato in fig.2, che è stato condotto sulla città di Barcellona, gli esperti hanno iniziato ad analizzare le diverse tipologie di persone che si trovano all'interno della città e le hanno suddivise in tre grandi gruppi: residenti, pendolari e turisti.



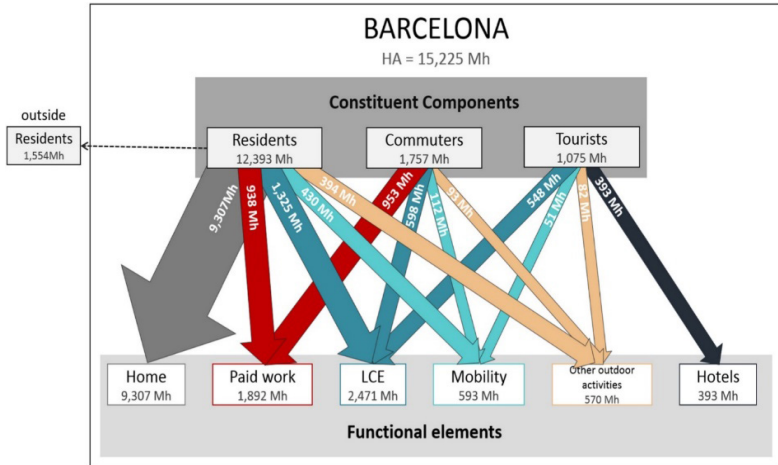


Figura 2: Pérez-Sánchez L., Giampietro M. et al., 2019, Characterizing the metabolic pattern of urban systems using MuSIASEM: The case of Barcelona (CC BY 4.0)

Ciascuno di questi gruppi ha esigenze diverse, utilizza la città in modo differente, svolge funzioni differenti e di conseguenza varia il consumo energetico dei tre gruppi, che è associato alle specifiche funzioni e che può utilizzare vettori energetici diversi (combustibili, energia elettrica, etc.).

Questo tipo di approccio ci consente di capire perché è importante contestualizzare le analisi energetiche al fine di derivarne politiche che esprimano un punto di vista sistemico per la città; se pensiamo, ad esempio, al Patto dei Sindaci (che prevede che gli aderenti debbano ridurre del 40% le proprie emissioni di CO₂ entro il 2030), predisporre una politica energetica urbana efficace presuppone che si tenga conto che ogni città esprime caratteristiche differenti, in differenti contesti e con differenti funzioni.

Quindi, se volessimo guardare alle politiche energetiche all'interno di una città (fig.3), dovremmo prendere in considerazione per prima cosa i criteri di contesto, ossia le relazioni tra le funzioni, le caratteristiche dei vettori energetici, le dimensioni socio-economiche.

In secondo luogo, i criteri urbanistici relativi alla forma e alla densità urbana, poiché le città più compatte e più dense hanno migliore efficienza energetica rispetto a quelle che presentano maggior dispersione urbana.

Altro punto fondamentale riguarda l'accessibilità ai servizi, ancor più che la mobilità sostenibile: quindi implementare una pianificazione urbanistica che consenta ai cittadini di avere a disposizione i principali servizi di cui necessita nell'intorno di 15-20 minuti a piedi o in bici, sul modello della "Città dei 15 minuti".

Poi, prevedere micro sistemi di produzione di energia rinnovabile e di recupero del calore.

E, infine, promuovere la qualità dell'ambiente costruito attraverso edifici a basso consumo ed energeticamente autonomi.

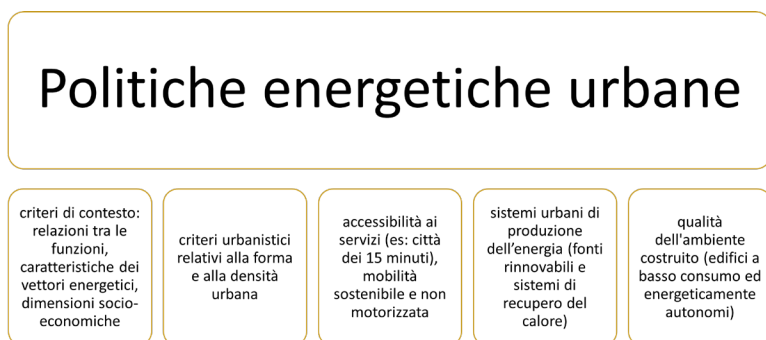


Figura 3: Da Pluchino P., 2019, "La città vivente. Introduzione al metabolismo urbano circolare"



Su quest'ultimo punto vorrei aprire una riflessione.

Negli ultimi anni uno degli incentivi principali per migliorare la qualità dell'ambiente costruito è il famoso superbonus 110%, che promuove l'efficienza energetica degli edifici.

Sicuramente, nel momento in cui questi edifici saranno a regime, la loro efficienza energetica sarà molto elevata, ma considerando questa iniziativa dal punto di vista metabolico come somma di tutti gli interventi all'interno di una città, ci rendiamo conto che l'impatto ambientale durante la fase di cantiere è molto consistente: i flussi in entrata sono costituiti da migliaia di tonnellate di materiali per l'edilizia che arrivano da luoghi distanti, che implicano l'impatto e il consumo energetico nell'estrazione delle materie prime, nella trasformazione, nel trasporto, nella lavorazione in situ; i flussi in uscita sono le emissioni di CO₂ e di inquinanti associate a tutte le fasi di questo percorso, oltre alla grande quantità di rifiuti inerti di risulta. Se queste tipologie di incentivo non vengono pensate in modo sistemico, si possono creare impatti indesiderati sia in ambito urbano che lungo la catena di fornitura.

Tuttavia, esistono anche altri modi di approcciare il tema dell'efficienza energetica; per esempio, è stato rinnovato anche per il 2022 il "bonus verde", che prevede una detrazione IRPEF del 36% sulle spese sostenute per la sistemazione a verde delle aree private (giardini, balconi, terrazze) e la realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili per gli edifici.

Pensare l'efficienza energetica in modo sistemico equivale a sfruttare le condizioni che consentono di diminuire la necessità di consumo: il verde in prossimità

o sull'involucro degli edifici genera condizioni di microclima che mitigano la temperatura interna, rispetto a quella esterna. Specialmente in ambienti mediterranei durante il periodo estivo, con una progettazione funzionale il microclima e la micro ventilazione che si creano all'interno dei giardini sono spesso sufficienti a garantire una temperatura confortevole dentro l'edificio, anche senza la necessità di ricorrere alla climatizzazione.

Oltre agli interventi sul verde privato, ci sono esempi come il progetto "Micro parchi" di Milano (parte del progetto *Life "Metro Adapt"*) che prevede la riqualificazione a verde di spazi residuali, che costituiscono la dimensione intermedia tra i parchi urbani e il verde privato. I benefici di questa applicazione sono molteplici: dal punto di vista ambientale, si assiste a una riduzione del rischio connesso alle isole di calore e al ruscellamento delle acque meteoriche; si verifica una riduzione localizzata dell'inquinamento atmosferico e si promuove la tutela della biodiversità. In termini di benefici socio-economici, sono fondamentali gli aspetti legati al benessere e alla salute delle persone (ne abbiamo avuto prova nel corso di questi due anni di emergenza pandemica), così come il miglioramento estetico, l'aumento della socialità e lo sviluppo di iniziative economiche locali.

In conclusione, ripensare le città in termini metabolici circolari è di estrema importanza perché consente non solo di renderle più sostenibili, ma anche di focalizzarsi sulla relazione tra patrimonio urbano e territoriale locale, di proporre politiche di rigenerazione sulla base delle caratteristiche specifiche del contesto,



di definire il corretto mix economico in funzione della vocazione della città e del contesto territoriale, di sviluppare connessioni forti tra l'ambiente urbano e il territorio circostante, di accorciare le filiere con lo sviluppo di un'economia più localizzata e resiliente che riduca le dipendenze dall'instabilità dei mercati globali.

Città e PNRR - DNSH e Valutazioni ambientali. Progetti e Piani

di Gabriele Bollini

Ho scelto di affrontare e rappresentare la complessità di una transizione delle città verso una conversione ecologica (indispensabile per garantire alle nostre figlie e alle loro figlie, una capacità di futuro) attraverso la trattazione di 3 coppie problematiche:

- Città e PNRR
- DNSH e Valutazioni ambientali
- Progetti e Piani

Cominciamo dalla prima coppia.

Progetti e piani

Oggi più che mai è necessario ribadire l'importanza del Piano rispetto al Progetto.

Ad esempio, un punto di debolezza nelle attuali Linee Guida MIMS sul PFTE (Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica) riguarda il rapporto dei progetti con la pianificazione (che non c'è).

In generale un progetto di buona qualità dovrebbe avere alle spalle una pianificazione (settoriale e territoriale) di buona qualità.



È evidente che ove il quadro programmatico di riferimento sia costituito da un groviglio di piani e programmi tra loro sfasati e skoordinati, o dove addirittura non ci sia nessun piano specifico che preveda gli interventi in progetto, si pongono dei problemi, compresi quelli di tempistica collegati all'accettazione sociale del progetto.

Avere buoni progetti in Italia è un problema da sempre. Quando si arriva alla decisione sul progetto, il progetto è ormai quello presentato, e la valutazione riguarda i suoi effetti, ma non riguarda la desiderabilità sociale di quel progetto, la sua nascita da una partecipazione della popolazione che sappia a cosa serve quel progetto rispetto alle esigenze del territorio e della società. Uno dei grandi motivi di opposizione a tanti progetti e opere è proprio il fatto che le collettività non sanno perché debba essere fatto: quella cosa, lì e in quel modo.

Il piano è l'unico momento in cui davvero questa motivazione può essere costruita collettivamente e socialmente.

La partecipazione fa parte strutturalmente della formazione del piano, e la *Valutazione Ambientale Strategica*, nella sua impostazione corretta, non è solo uno strumento di valutazione dei possibili effetti ma è essa stessa una componente strutturale del processo decisionale. Una VAS fatta bene considera pressioni e cambiamenti di stato, vulnerabilità e resilienze, sostenibilità ambientale e territoriale, attraverso indicatori misurabili e convincenti, ma è anche un percorso di interazione tra i differenti attori istituzionali, tecnici e sociali che concorrono alle decisioni.

È questo può essere facile e scontato per noi che viviamo in questa regione, con l'apparato normativo pianificatorio che abbiamo, ma in altre regioni non è assolutamente così scontato avere dei piani.

Anche se nei fatti però "non tutto è oro quello che riluce". Vedi, ad esempio, la carente applicazione della "nuova" legge urbanistica regionale per un combinato disposto di cose varie: ignoranza, impreparazione, resistenze politiche, professionali, imprenditoriali e disinteresse del mondo della formazione. Ma su questo ci tornerò dopo.

A livello nazionale

- nel campo delle infrastrutture di trasporto siamo ancora e sempre figli della legge Obiettivo (2001) (per infrastrutture e grandi opere); questo Paese non ha mai avuto un *Piano Nazionale dei Trasporti* che sia "entrato in vigore", che abbia governato davvero la programmazione della mobilità. Ora il ministro Giovannini ha comunicato che è in corso l'elaborazione del nuovo Piano, ma intanto continuiamo, anche nel PNRR, con liste di opere infrastrutturali (strade, autostrade, linee ferroviarie) senza un qualche luogo in cui si disegni una strategia di mobilità e accessibilità e di trasporto delle persone e delle merci (pensiamo alla proliferazione sconfinata dei poli della logistica);
- abbiamo un PNIEC (*Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*) da poco approvato che però nasce vecchio, ovvero non in linea con gli obiettivi europei di -55% di emissioni al 2030;
- siamo l'unico grande Paese europeo che non ha ancora un *Piano di adattamento al cambiamento climatico*;



- però abbiamo un PITESAI (*Piano della transizione energetica sostenibile delle aree idonee*) che definisce le nuove aree in cui sarà permesso proseguire la ricerca e l'estrazione degli idrocarburi: cioè si può trivellare mezza Italia, secondo il ministero della Transizione ecologica, compiendo in tal modo l'omicidio perfetto contro il clima. Cingolani era andato non più tardi di alcuni mesi fa alla conferenza sul clima di Glasgow a firmare l'accordo per fermare le estrazioni di idrocarburi (il Boga).
- Invece di pensare ad attuare il PNRR, accelerando la transizione energetica e la realizzazione delle fonti rinnovabili, sollecitando tutte le autorizzazioni legate a questo settore.
- L'equivalente del PNIEC alla scala comunale sono i PAESC (piani d'azione per l'energia sostenibile e il clima) che però sono piani volontari redatti dai comuni che hanno sottoscritto il Patto dei Sindaci per dimostrare in che modo l'amministrazione comunale intende raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni CO₂. Il *Patto dei Sindaci* è infatti un'iniziativa sottoscritta dalle città europee che si impegnano ad attuare gli obiettivi della politica energetica comunitaria in termini di riduzione delle emissioni di CO₂.

In Emilia-Romagna sono tante le realtà comunali che, da sole o in Unione, hanno aderito e hanno fatto il loro PAES-PAESC: 230 Comuni per 4 milioni di abitanti (su una totalità di 4,5 milioni di abitanti ovvero il 90%).

Ma quanti di questi piani interagiscono con la pianificazione urbanistica? Quanti sono utili perché forniscono

un quadro diagnostico (un bilancio) ed elementi per la Strategia comunale? Spesso i consulenti, coinvolti settorialmente dall'AC, si trincerano dietro il fatto che loro "devono rispettare il format" del Patto dei Sindaci.

Stesso ragionamento possiamo farlo per i PUMS (*Piano Urbano della Mobilità Sostenibile*) (obbligatorio in questa regione per i comuni con più di 50.000 abitanti, ma che comincia ad affermarsi con scelta volontaria ma di opportunità). PUMS che non è il nome nuovo del Piano Urbano del Traffico, bensì, come spiegato bene dall'UE nelle LG (2014), un piano strategico che non agisce (solo) sul lato dell'offerta di interventi e infrastrutture ma sul lato di governo della domanda di mobilità, sul quale raramente si agisce.

Il nuovo concetto di pianificazione introdotto dai PUMS pone particolare enfasi sul coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse, sul coordinamento delle politiche e degli strumenti di piano tra settori (trasporti, urbanistica, ambiente, attività economiche, servizi sociali, salute, sicurezza, energia, etc.), tra enti, tra livelli diversi al loro interno e sul territorio e tra istituzioni confinanti (città effettiva). In sostanza un piano della mobilità che si pone nella logica del cambio di paradigma nei processi di pianificazione.

Questa, d'altra parte, è la logica assunta e la sfida lanciata con il nuovo approccio pianificatorio introdotto dalla "nuova" legge urbanistica dell'E-R (LR 24/2017).

La LR 24/2017 (la "nuova" legge urbanistica dell'Emilia-Romagna) rappresenta/introduce un nuovo paradigma della pianificazione urbanistica che consente di affrontare le sfide che ci aspettano, concentrando l'attenzione sul cuore dell'attività di governo della città: la Strategia



di Qualità Urbana ed Ecologico Ambientale (urbanistica, accessibilità e mobilità, mitigazione del e adattamento al cambiamento climatico, tutela della biodiversità, ovvero la sostenibilità ambientale, sociale ed economica della città cioè della casa della comunità)

Con questa legge abbiamo quel riferimento per la valutazione di sostenibilità prevista all'articolo 34 del D. Lgs. 152/2006: la Strategia di Qualità Urbana ed Ecologico Ambientale e la ValSAT, come sistema linfatico del processo di piano.

[Anche se una Strategia locale di SS avrebbe più senso a livello di area vasta, ma non di area vasta provincia meglio magari di Unione di Comuni. Logica vorrebbe che si applicasse magari un criterio come quello degli ambiti di paesaggio, tenendo conto della definizione e del significato di ambito di paesaggio di cui alla convenzione europea sul paesaggio.]

- Una pianificazione che rappresenta quel cambio di paradigma cui siamo chiamati (le amministrazioni sono chiamate) per affrontare le sfide della transizione verso una conversione ecologica.
- Un piano che si fonda fin dal QC Diagnostico che nella Strategia (SQUEA) e nella disciplina, sul miglioramento:
 1. l'incremento quali/quantitativo degli spazi pubblici;
 2. l'innovazione, l'incremento del capitale sociale e l'inclusione;
 3. la tutela dei diritti dei cittadini in materia di residenza, salute e lavoro;
 4. la tutela e valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico;

5. lo sviluppo della mobilità sostenibile: dalla mobilità all'accessibilità;
 6. la rigenerazione funzionale ed energetica del patrimonio costruito;
 7. la messa in sicurezza sismica (adeguamento) del patrimonio di interesse pubblico e il progressivo miglioramento sismico dell'intero patrimonio edilizio;
 8. il contenimento del consumo di suolo e la riduzione dell'impermeabilizzazione;
 9. il miglioramento del *confort* urbano, e la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici;
 10. il riconoscimento e la salvaguardia dei servizi ecosistemici e la qualificazione delle componenti ambientali, anche attraverso la riduzione dell'esposizione alle criticità ambientali e ai rischi;
 11. l'incremento della biodiversità e il miglioramento degli *habitat* naturali;
 12. il miglioramento del metabolismo urbano e la promozione dell'economia circolare.
- Un piano non conformativo che declina le “regole del gioco” per chiunque voglia intervenire trasformando la città per migliorarne l'efficienza metabolica e per ogni parte del territorio comunale e della città, e che definisce con la disciplina gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale e i requisiti prestazionali da rispettare per chi vuole intervenire per trasformare pezzi di città.



Città e PNRR

PNRR e DNSH: c'è un ruolo delle città? Il problema non è tanto se c'è una competenza e un ruolo delle città nel PNRR ma casomai come mettere in grado le città di svolgerlo.

Si legge sul sito web “Italia Domani | Il PNRR” che “I Comuni e le città ricoprono un ruolo centrale all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, come realizzatori di gran parte dei progetti con ricadute immediate sui territori.

Al centro dell'agenda, ci sarà il ruolo dei Comuni e delle città, con un particolare riferimento alle principali linee di intervento di loro interesse, con specifici focus sulle risorse disponibili e sui tempi di attuazione, nonché alle iniziative di supporto per la messa a terra degli investimenti. Verranno inoltre trattati gli aspetti relativi al flusso dei rimborsi comunitari, alla rendicontazione ed al controllo per il conseguimento dei *target*, dei *milestone* e delle spese progettuali.”

Una importante novità introdotta dal RRF e dal Regolamento Tassonomia, e conseguentemente contenuto nel PNRR, è il rispetto del principio di DNSH (*do not significant harm*) “non arrecare un danno significativo” agli obiettivi ambientali europei.

Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (n. 241 del 12 febbraio 2021) (*RRF, Recovery and Resilience Facility*) stabilisce che nessuna misura inserita in un piano per la ripresa e la resilienza (*RRP, Recovery and Resilience Plan* conosciuto in Italia come PNRR) debba arrecare un danno agli obiettivi ambientali, ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento Tassonomia (n. 852 del 18 giugno 2020).

La valutazione degli RRP (ovvero PNRR) deve garantire che ogni singola misura inclusa nel piano (ossia ogni riforma, investimento, attività economica, intervento) sia conforme al principio di “non arrecare un danno significativo” (DNSH) ai sei obiettivi ambientali. L’articolo 17 del regolamento Tassonomia definisce come considerare/valutare il “danno significativo” per i sei obiettivi ambientali contemplati dal regolamento stesso:

1. si considera che un’attività arreca un danno significativo alla *mitigazione dei cambiamenti climatici*, se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
2. si considera che un’attività arreca un danno significativo all’*adattamento ai cambiamenti climatici* se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto (su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi). Ciò significa nello specifico che il danno significativo all’adattamento ai cambiamenti climatici può essere arrecato
 - o non adattando un’attività al peggioramento degli effetti negativi dei cambiamenti climatici, qualora l’attività sia esposta al rischio di tali effetti (ad esempio un edificio costruito in una zona a rischio di alluvione),
 - oppure adattando in modo inadeguato, qualora si predisponga una soluzione di adattamento che protegge una zona (“persone, natura o attivi”), ma che aumenta i rischi in un’altra (ad esempio costruendo in una piana inondabile un argine intorno a un appezzamento e spostando così il danno all’appezzamento attiguo non protetto);



3. si considera che un'attività arreca un danno significativo all'*uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine*, se nuoce al buon stato o al buon potenziale ecologico dei corpi idrici -comprese le acque di superficie e sotterranee - o al buon stato ecologico delle acque marine;
4. si considera che un'attività arreca un danno significativo all'*economia circolare*, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, o se comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, oppure se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;
5. si considera che un'attività arreca un danno significativo *alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento*, se comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo;
6. si considera che un'attività arreca un danno significativo *alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi* se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o se nuoce allo stato di conservazione degli *habitat* e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione.

L'applicazione del DNSH in Italia

(ovvero secondo "ITALIA DOMANI: il Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza: uno sguardo d'insieme")

"Tutte le misure del PNRR devono soddisfare il principio di "non arrecare danno significativo" (DNSH) agli obiettivi ambientali fissati dal Regolamento Tassonomia (art. 17 2020/852) con riferimento al sistema delle attività ecosostenibili finanziabili.

(Il problema è che) nella fase di predisposizione la conformità DNSH è illustrata per ogni singola misura tramite schede di auto-valutazione standardizzate;

(e che) nella fase attuativa è necessario dimostrare che il DNSH è effettivamente rispettato in sede, sia di rendicontazione, sia di verifica e controllo della spesa.

Per assicurare il DSNH, le amministrazioni titolari di interventi del PNRR:

- indirizzano, a monte del processo, gli interventi in maniera che essi siano conformi inserendo gli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici [e pianificatori] di propria competenza, tramite, per esempio, l'adozione di liste di esclusione e/o criteri di selezione utili negli avvisi per il finanziamento di progetti;
- adottano criteri conformi nelle gare di appalto per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata;
- raccolgono le informazioni necessarie per la rendicontazione di ogni singola *milestone* e *target*; il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH e la documentazione necessaria per eventuali controlli".



Quindi, per mettere in grado i Comuni di gestire questo strumento c'è la necessità/utilità,

- da un lato, di avere una fase di *screening* per selezionare quali misure e interventi assoggettare a DNSH. Serve sicuramente qualcosa di estrema semplicità (ma sicuramente qualcosa di più di una crocetta su un foglio *excel*): qualitativo, p.e. aree sensibili (modello scheda *screening* VInCA); quantitativo-dimensionale per soglie, come p.e. nella VIA (caldaia scuola vs centrale teleriscaldamento),
- ma, dall'altro, serve anche un po' d'ordine e qualche certezza del diritto, perché a nostro parere il caos è totale.

DNSH e valutazioni ambientali

Problemi vari

- da una parte, c'è un MIMS che "aggiunge" nuove valutazioni a quelle già esistenti (oltre VAS e VIA, il DNSH) (relazione di sostenibilità dell'opera nel PFTE e la valutazione di addizionalità) e altri ministeri che non prevedono nulla;
- dall'altra, abbiamo bandi assolutamente incoerenti fra di loro per quanto riguarda il livello di trattazione del principio DNSH²

2 Cfr. principali scadenze di bandi e avvisi per Comuni e città.

- **8 febbraio** bando nuove scuole M2C3 (demolizione e ricostruzione) <https://pnrr.istruzione.it/avvisi/>
 - **14 febbraio** avvisi pubblici economia circolare <https://www.mite.gov.it/pagina/pnrr-pubblicazione-decreti-economia-circolare>
 - **28 febbraio** bando beni confiscati <https://www.agenziacoesione.gov.it/opportunita-e-bandi/altre-opportunita-e-bandi/avviso-beni-confiscati-alle-mafie/>
 - **28 febbraio** bandi asili, mense, palestre nelle scuole <https://pnrr.istruzione.it/avvisi/>
 - **15 marzo** bando borghi <https://cultura.gov.it/borghi>
 - **15 marzo** avviso pubblico parchi e giardini storici <https://cultura.gov.it/giardini>
 - **17 marzo** presentazione Piani Urbani Integrati da parte delle CM
 - **18 marzo** bando efficienza energetica cinema e teatri pubblici e privati <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/avviso-pubblico-per-la-presentazione-di-proposte-di-intervento-per-la-promozione-dellefficienza-e-riduzione-dei-consumi-energetici-nelle-sale-teatrali-e-nei-cinema-pubblici-e-privati-da/>
 - **13 aprile** presentazione progetti isole verdi <https://www.mite.gov.it/pagina/pnrr-isole-verdi>
- C'è il bando nuove scuole: Autodichiarazione che deve contenere le seguenti dichiarazioni: *[dichiara sotto la propria responsabilità:]*
 1. che il progetto presentato non è finanziato da altre fonti del bilancio dell'Unione Europea, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 9 del Regolamento (UE) 2021/241;
 2. che la realizzazione delle attività progettuali prevederà il rispetto del *principio di addizionalità* del sostegno dell'Unione Europea previsto dall'articolo 9 del regolamento (UE) 2021/241;
 3. che la realizzazione delle attività progettuali prevederà di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852;



4. che la realizzazione delle attività progettuali sarà coerente con i principi e gli obblighi specifici del PNRR relativamente al principio del “*Do No Significant Harm*” (DNSH) e, ove applicabili, ai principi del *Tagging* clima e digitale, della parità di genere (*Gender Equality*), della protezione e valorizzazione dei giovani e del superamento dei divari territoriali; [il tutto sulla fiducia visto che si fonda su una autodichiarazione rispetto ad una check-list dove mettere SI/NO e senza possibilità di monitoraggio non avendo previsto/richiesto alcun indicatore].
- e c’è viceversa il bando borghi che chiede ben di più in termini progettuali e valutativi, e fornisce anche gli indicatori da considerare, anche se apre una lotteria *ad escludendum* con finanziamenti assegnati in gestione sia alle Regioni (lista da fare) che finanziamenti gestiti direttamente a livello nazionale.

Ma più in generale: chi farà le valutazioni (chi verificherà l’acceptabilità delle valutazioni-autodichiarazioni)?

Il presidente Draghi in una conferenza stampa ha portato come esempio critico, quello del *superbonus*, perché “in un *depliant* delle Poste (circa la cessione del credito) c’è scritto che non è necessario presentare alcuna documentazione, che è sufficiente verificare di essere titolari del credito. Se ci troviamo in questa situazione è perché si è voluto costruire un sistema con pochissimi controlli”. Peccato che con il PNRR, relativamente all’applicazione del DNSH, si ripercorra la stessa identica logica.

La differenza è che qui l'autodichiarazione non la fa il libero professionista (i quali cominciano a preoccuparsi dei controlli dell'Agenzia delle Entrate), ma il RUP; non credo (purtroppo) che le verifiche potranno essere date alla stessa Agenzia.

È bene però far presente che, per quanto riguarda le autodichiarazioni, nelle LG nazionali sulla VInCA (dicembre 2019) si sostiene che "non devono essere accettate autocertificazioni" in quanto nell'ordinamento giuridico italiano l'autocertificazione è ammessa solo qualche dichiarazione sostitutiva di stati, qualità personali e fatti documentabili dal cittadino, che si assume la responsabilità delle dichiarazioni in esso contenute.

A questo punto mi chiedo se qualcuno (in Europa) verificherà mai la coerenza fra quanto chiede l'Europa negli atti della CE e del Parlamento e quanto fa l'Italia.

Altro (e ultimo) tema importante: qual è il rapporto del DNSH (e delle valutazioni introdotte dal MIMS), con la VIA e la VAS?

Purtroppo, qui siamo oramai al "tiro a segno sulla Croce Rossa" affrontando il mantra della semplificazione. VIA e VAS vengono individuate come le responsabili principali del ritardo della crescita e dello sviluppo.³

"Obiettivo - È necessaria una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale ("VIA").

3 (Cfr. "Presto e Bene. La transizione ecologia dai progetti ai cantieri" 17 marzo 2021 ma soprattutto gli "Stati Generali della VIA e della VAS", 9-10 dicembre 2021)



Le norme vigenti prevedono procedure di durata troppo lunga e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio”⁴.

Posto che la complessità è una cosa complessa, mi pare che in questa vicenda ci sia una elevata confusione e che sarebbe necessario mettere un po’ di ordine fra i ministeri e i loro atti attuativi dell’apparato regolamentare europeo (atti che, invece, nella vicenda RRF | PNRR | DNSH hanno una loro coerenza e consequenzialità)

L’altro giorno (con il collega Sergio Malcevschi) abbiamo fatto una riunione con la fondazione Compagnia di San Paolo su questi argomenti, perché loro, nell’attività di sostegno ai Comuni nel loro operato, avevano bisogno di avere delle verifiche sui dubbi e le perplessità che hanno in testa a leggere la marea di documenti operativi (decreti, regolamenti, ec...) che vengono sforinati in questa gara affannata fra PdC e Ministeri.

Tutto questo dovrebbe sottintendere un coordinamento tra Governo e articolazioni periferiche finalizzato a una ricognizione dei fabbisogni e delle peculiarità territoriali attraverso l’utilizzo di elementi informativi puntuali, affidabili e aggiornati.

Il sostegno dovrà anche avvenire attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali, ma non è sufficiente passare alle Regioni la lista dei professionisti selezionati (selezione che peraltro non era aperta a tutte le competenze tecniche possibili o necessarie).

4 Cfr. “Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale” (in: *Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza*) del PNRR, (pag. 71 PNRR).

Monitoraggio civico e patti di integrità

Per quanto riguarda, infine, il lato partecipazione/coinvolgimento della popolazione/società civile nei processi decisionali, parte indispensabile, ma sempre “figlia della serva”, cito solo un’esperienza (alla quale abbiamo aderito e stiamo partecipando mettendo a disposizione le nostre competenze): *l’Osservatorio Civico PNRR*.

L’Osservatorio Civico nasce nell’ambito del programma *Follow the Money* - ideato all’interno del Festival della partecipazione 2020 - con l’obiettivo di monitorare la qualità e l’inclusività del processo decisionale di costruzione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e seguire la realizzazione dei progetti e la sua attuazione.

Oltre all’attività di monitoraggio l’Osservatorio intende anche organizzare iniziative di coinvolgimento dei territori che saranno impattati dalla realizzazione dei progetti previsti dal Piano.

Nella convinzione che una giusta ripartenza potrà avvenire solo garantendo la massima trasparenza delle scelte e degli investimenti e solo se la società civile verrà coinvolta, anche promuovendo pratiche di monitoraggio civico.

Salvaguardare gli investimenti finanziati dall’UE con i Patti d’Integrità

Il progetto *Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds*, finanziato dalla CE, ha riunito agenzie governative, società civile e settore privato in 11 paesi dell’UE per garantire che 18 grandi appalti pubblici fossero progettati e attuati secondo standard di trasparenza e responsabilità i più alti possibili. E ha prodotto



una guida al monitoraggio collaborativo degli appalti pensata per i decisori pubblici.

In questo alveo nasce e si muove l'Osservatorio Civico PNRR. Ma c'è qualche PA interessata a fare anche questa cosa che ci propone l'Europa? Per il momento non mi pare. Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale al quale abbiamo portato proposte attuative di questo approccio per il momento si occupa di altro. Stessa cosa dicasi per ANCI che non sembra per il momento interessata a sostenere i Comuni anche sul lato coinvolgimento della società civile nel processo decisionale dell'utilizzo dei fondi del *Next Generation UE*.

In generale penso che ci sia una scarsa consapevolezza sul fatto che una necessaria transizione energetica con l'obiettivo di una conversione ecologica della nostra società e del mondo, "non sarà un pranzo di gala" (anche se dovrà essere "lacrime e sangue" come ha dichiarato improvvidamente il Ministro Cingolani qualche mese fa), perché inevitabilmente i cambiamenti radicali hanno un prezzo da pagare e degli effetti ambientali, sociali ed economici inevitabili.

Noi stiamo lavorando a tutto questo (valutazione di sostenibilità ambientale, sociale ed economica degli interventi previsti nel PNRR e monitoraggio della sua attuazione), compresa la proposta di uno screening degli interventi da assoggettare a DNSH e di Osservatori Civici Locali di cittadinanza attiva.

Se c'è qualcuno a cui la cosa interessa o che è interessato a percorrere questa strada con noi è sempre la/il benvenuta/o.

Comuni e Agenda 2030: l'esperienza della Rete e il monitoraggio per territorializzare gli obiettivi

di Marco Filippeschi

La Rete dei Comuni Sostenibili ha **un anno di vita**. Un anno di sperimentazioni, di tanto lavoro, che ci ha già dato molte soddisfazioni. Soprattutto ha creato interesse e coinvolgimento dei Comuni: di quelli già aderenti e di tanti che hanno manifestato interesse alle attività e all'adesione.

Un anno ancora difficile, per la pandemia. Però anche un tempo che suscita domande fondamentali, chiede risposte coerenti e spinge gli amministratori locali ad alzare l'orizzonte delle scelte.

La sostenibilità si può e si deve misurare

Il monitoraggio delle politiche di sostenibilità sociale, economica e ambientale, anche di quelle locali, oggi è possibile grazie ai grandi riferimenti che danno obiettivi, qual è l'agenda 2030 dell'Onu, alla capacità di raccolta e di elaborazione dei dati che i sistemi digitali consentono. Il monitoraggio territoriale, volontario, degli obiettivi, secondo l'Agenda 2030 dell'Onu e gli indicatori di BES, è necessario per dare trasparenza all'azione politica e per renderla più partecipata; essa rientra a



pieno titolo nell'ispirazione della svolta neokeynesiana impressa dall'Unione europea alle politiche di contrasto della crisi climatica.

Next Generation EU (NGEU), lo strumento potente, pensato per stimolare la ripresa, è il più ingente pacchetto di misure pluriennali di stimolo pubblico mai finanziato in Europa. Ciò per promuovere la ripresa e la trasformazione dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, nonché della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere.

La Commissione Europea ha poi adottato il pacchetto climatico "*Fit for 55*" per la transizione verde, che per essere attuata deve coinvolgere le comunità locali ed essere equa, senza far ricadere costi sulle fasce sociali più deboli.

Paese per paese, le nuove politiche devono essere attuate e radicate nei territori in modi incrementali e misurate nei loro effetti. Si sa che tutte le aree d'intervento del *Recovery Plan* chiamano in causa le capacità progettuali, generative e attuative delle autonomie locali.

Ad arricchire il contesto nel quale si inserisce la Rete dei Comuni Sostenibili, ci sono le indicazioni del Manuale della Commissione europea "*European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*". Pubblicato nel secondo semestre 2020, il Manuale dà indirizzi rivolti alle comunità locali europee per creare la propria *Voluntary local review* (VLR), supportandoli anche nella scelta degli indicatori con lo scopo di rendere le esperienze confrontabili tra loro e con il contesto globale.

Ispirandosi ad alcune esperienze virtuose già avviate in Europa e nel mondo, il Manuale identifica i

quattro passi fondamentali per intraprendere la territorializzazione degli SDGs:

1. avviare un processo inclusivo che coinvolga tutti gli *stakeholder* interessati;
2. stabilire un'agenda locale;
3. pianificare l'implementazione degli SDGs a livello locale con indicatori e *target*;
4. monitorare l'andamento degli obiettivi.

La Rete dei Comuni Sostenibili ambisce a diventare una delle esperienze più avanzate a livello europeo, proprio a partire dalla implementazione delle indicazioni contenute nel Manuale della Commissione Europea.

In questo contesto, la misurazione delle politiche rispetto ad obiettivi è, insieme, una stimolazione molto forte ad agire in modo orientato, al fine di tradurre obiettivi globali in politiche locali; è, anche, un'operazione-trasparenza, importante per informare e coinvolgere i cittadini, per rilegittimare dal basso la politica dandole un senso chiaro. Oggi ciò si può fare, incrociando i dati statistici – rivendicando dati sempre più freschi e accessibili, a partire da quelli che l'Istat può fornire, e sfruttando l'immediatezza del trattamento dei dati su piattaforme digitali.

Ecco perché il progetto Rete dei Comuni Sostenibili, avviato anche in forza di un'intesa con l'ASviS, oltre a coinvolgere i Comuni, ha incontrato il favore del Centro Ricerche della Commissione Europea e l'attenzione di ministeri e regioni, di scuole e università.



Il progetto

In sintesi, il progetto “Rete dei Comuni Sostenibili - BES/Agenda 2030” ha tre obiettivi:

- misurare, tramite indicatori affidabili e aggiornati, l’effetto delle politiche di governo locale sugli ambiti considerati dal BES e dall’Agenda 2030;
- stimolare la redazione di “Piani di azione per il comune sostenibile”, anche come sezione dei Documenti Unici di Programmazione (DUP), finalizzati a migliorare gli indicatori e, quindi, la qualità della vita e dell’ambiente;
- accompagnare i Comuni e le Unioni di Comuni nella partecipazione a bandi europei, statali o regionali relativi alle politiche della sostenibilità, anche in vista dell’attuazione delle linee di intervento definite dall’Unione Europea.

I Comuni aderenti al progetto potranno fregiarsi della denominazione di “Comune sostenibile” a due condizioni:

- che si facciano misurare su un set di indicatori individuati dal Comitato scientifico dell’associazione;
- che si impegnino, con atti di programmazione, progetti e azioni, a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità e a migliorare gli indicatori.

Ottenere il riconoscimento di “Comune sostenibile” comporta consistenti vantaggi:

- si entra a far parte di una rete di amministrazioni locali con i quali condividere buone pratiche e progettualità;

- si accresce la visibilità tra i propri cittadini dei risultati dell'azione di governo locale sui temi della sostenibilità;
- si alimenta nelle proprie comunità la consapevolezza dell'importanza della sostenibilità, della difesa dell'ambiente, del contributo che a livello locale si può dare al movimento mondiale per il futuro del pianeta;
- si può fregiarsi del logo in ogni occasione di comunicazione, dalla carta intestata del Comune, al sito web istituzionale, fino a un sistema di cartelli stradali all'ingresso del territorio comunale;
- si partecipa a occasioni di confronto di livello nazionale e internazionale, con membri del Parlamento e del Governo italiano e della Commissione Europea;
- si inseriscono in una vetrina virtuale nazionale atti, progetti e azioni concretizzate a livello locale;
- si viene misurati annualmente, sulla base del *set* di indicatori, ottenendo una valutazione di efficacia delle proprie politiche;
- si ottiene una relazione annuale che può essere utilizzata come premessa agli atti di programmazione (DUP, PEG, Bilanci);
- si può essere affiancati da professionisti di provata qualità per la redazione dei "Piani di azione per il Comune sostenibile" e di altri strumenti di pianificazione (PUMS, Piani del Verde e altri);
- si può sfruttare la rete dei Comuni sostenibili per partecipare a bandi regionali, nazionali o comunitari, con l'affiancamento di esperti qualificati;



- si può partecipare, con amministratori e tecnici, a costi scontati, a corsi di formazione e *webinar* promossi direttamente dalla Rete dei Comuni Sostenibili, ma anche da ALI, Leganet, Città del Bio e altri soggetti *partner*;
- in prospettiva, se e quando tale criterio sarà inserito nei bandi, acquisire punteggi nel momento della valutazione di progetti partecipanti a selezioni per finanziamenti pubblici.

Gli indicatori

Dal 2017 ISTAT produce un rapporto annuale riferito al BES delle Province e delle Città metropolitane, analizzando 61 indicatori riferiti a 11 obiettivi (sui 12 del BES). Altri studi riguardano alcune città capoluogo di provincia, mentre il progetto “A misura di Comune”, promosso da ISTAT come programma sperimentale, include dati statistici riferibili a tutti i singoli Comuni; quest’ultimo progetto ha dati aggiornati in alcuni casi fino all’anno 2017 e, nella maggior parte dei *dataset*, solo fino al 2015: dati utilissimi per creare serie storiche, un po’ meno per valutare in “tempo reale” l’efficacia delle politiche di livello locale.

Inoltre, è utile considerare che tra il set di indicatori del BES e quello degli Obiettivi di sostenibilità SDGs, non c’è corrispondenza immediata e completa. I due strumenti di indirizzo e valutazione si intersecano e si completano a vicenda.

Al momento, ed è ciò che ci interessa in questo contesto, non c’è nessuno studio che ambisca a connettere gli obiettivi del BES e dell’Agenda 2030 con le politiche di governo di livello comunale. Ciò è dovuto essenzial-

mente a due motivi: la difficoltà a reperire dati affidabili e aggiornati che possano valere dal piccolo comune alla grande metropoli, l'assenza di meccanismi premiali dal punto di vista delle risorse o della partecipazione a bandi.

Rispetto al primo punto, il progetto "Rete dei Comuni Sostenibili - BES/Agenda 2030" consente di colmare le difficoltà, grazie a un lavoro sugli indicatori preciso e ineccepibile dal punto di vista scientifico.

Sul secondo punto, i promotori si pongono l'obiettivo di portare sui tavoli decisionali governativi e comunitari, la proposta di riconoscere ai "Comuni Sostenibili" risorse aggiuntive per migliorare ulteriormente gli indicatori, considerata l'efficacia delle politiche locali. Inoltre, ALI - Autonomie Locali Italiane farà propria la campagna per ottenere, nella partecipazione a bandi su progetti nell'ambito della sostenibilità, parametri di valutazione e punteggi aggiuntivi per gli Enti locali definiti "Comuni Sostenibili".

Rispetto agli indicatori, il set individuato è l'evoluzione del lavoro svolto nel 2019 e nel 2020 da ALI e ASviS. In particolare, sono stati considerati indicatori:

- per i quali le politiche di governo di livello comunale abbiano un potere di incidenza e di condizionamento;
- reperibili da fonti certificate (a partire da ISTAT) o direttamente dalle amministrazioni comunali coinvolte;
- confrontabili in modo verticale, quindi con analoghi indicatori di livello provinciale, regionale o nazionale;
- inseribili in serie storiche finalizzate a misurare le tendenze di medio/lungo periodo.



A partire da questa impostazione, in concorso con l'ASviS, è stato elaborato un primo set di 101 indicatori, ognuno dei quali riferibile a uno degli ambiti del BES e/o a uno degli SDGs. Un certo numero degli indicatori proposti è stato elaborato a partire dal citato Manuale della Commissione Europea, a partire da esperienze innovative già implementate in Europa e non solo.

L'obiettivo dei Comuni Sostenibili è migliorare tali indicatori e, di conseguenza, migliorare la qualità della vita dei propri cittadini.

Il Comitato scientifico della Rete si esprimerà, nella prima fase del suo lavoro, sulle soglie minime e sulle percentuali di miglioramento sulla base di obiettivi allo stesso tempo ambiziosi e praticabili.

Tali soglie potranno essere uguali per tutti i comuni, a prescindere dalla loro ubicazione e dalla loro conformazione, oppure essere differenziate per classi di Comuni (per esempio distinguendo per fasce di residenti, tra comuni appartenenti ad aree interne o meno, tra grandi aree metropolitane e il resto, tra comuni a prevalenza agricola, industriale o servizi e così via).

Il set di indicatori, dopo una prima fase di applicazione, potrà essere revisionato, ma l'obiettivo è di mantenere stabile tale set per consentire di ottenere una serie storica che evidenzii le tendenze in atto, comune per comune.

Gli impegni

I Comuni Sostenibili dovranno dotarsi di un'Agenda locale, di un PACS, "Piano di azione per il comune sostenibile", con orizzonte l'anno 2030. Tale Piano può anche essere incluso all'interno del DUP, massimizzando e rendendo più leggibili i molti dati e gli impegni già inclusi.

I Comuni Sostenibili” saranno valutati anche rispetto agli impegni che si assumeranno in relazione all’adozione e all’approvazione di strumenti di pianificazione coerenti con gli intenti dell’Agenda 2030.

Un primo elenco, incompleto, di temi rispetto ai quali sarà valutata la pianificazione è il seguente:

- mobilità sostenibile
- aree verdi e copertura arborea
- qualità dell’aria e delle acque
- economia circolare
- diminuzione della produzione dei rifiuti e incremento della raccolta differenziata
- accessibilità di luoghi pubblici e servizi
- efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati
- digitalizzazione e infrastrutture digitali
- uso dei *big data* derivanti dall’attività dell’ente
- semplificazione amministrativa
- trasparenza e legalità
- partecipazione e cura dei beni comuni
- sicurezza urbana e sociale
- tutela dei diritti civili
- inclusione
- abbattimento delle barriere architettoniche e di quelle culturali
- promozione dell’attività sportiva e motoria
- corretta alimentazione, anche in relazione alla refezione scolastica
- istruzione e formazione
- parità di genere
- salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità
- promozione della consapevolezza ambientale



Chiaramente occorrerà tradurre gli strumenti di pianificazione in progetti e azioni concrete, con impegni annuali misurabili. Anche in questo caso, il DUP può essere il contenitore utile a raccogliere e ordinare impegni annuali e risultati ottenuti: questo può aiutare non poco a superare la logica a compartimenti stagni con la quale molti uffici troppo spesso lavorano.

Infine, impegnarsi a mantenere almeno per cinque anni l'adesione al progetto "Rete dei Comuni Sostenibili - BES/Agenda 2030" sarà valutata quale garanzia di verificabilità delle azioni di governo e di certificazione dei risultati.

Bilancio e prospettive

In un anno abbiamo messo alla prova e consolidato il set degli indicatori, che è il cuore del progetto: sono 101, selezionati grazie proprio all'apporto delle competenze dell'ASviS. Abbiamo definito nel Comitato scientifico uno schema di relazione annuale, analitica e ragionata, sulle rilevazioni da fornire ai comuni. È lo strumento necessario per redigere le agende locali e per integrare gli obiettivi nella programmazione e nella progettazione.

Siamo in procinto di sperimentare la *Piattaforma digitale* di trattamento dei dati, che consentirà anche di raccogliere e condividere nella Rete progetti, atti, buone pratiche finalizzati a raggiungere gli obiettivi, tutto ciò per cui l'associazione può dare un aiuto ai comuni.

Siamo impegnati a promuovere il progetto *Comuni Sostenibili On The Road*. Un viaggio per raccontare le buone pratiche locali di sostenibilità che attraverserà simbolicamente tutto il paese: tutte le aree geografiche,

comuni piccoli e grandi. Contando sull'attenzione dei media e di chi voglia scommettere sulla nostra sperimentazione.

Nei due anni precedenti all'avvio, la gestazione del progetto ALI aveva già creato una preziosa rete di condivisione e di relazioni, a partire da associazioni e alleanze e dalla rete dei Festival di società civile. Oggi ci sono *partnership* significative che potranno fruttare risultati in reciprocità. Altre ne verranno.

Vogliamo rendere protagonista questa rete di relazioni per la redazione del Manifesto previsto dal progetto la "Carta dei Comuni Sostenibili". Avremmo l'ambizione di fare qualcosa di nuovo, che guarda ancora più in là. Con coraggio: quello che ci vuole. Perciò vogliamo chiamare chi condivide visione e metodo a contribuire: c'è una ricchezza straordinaria da spendere e c'è l'urgenza di farlo. Si può fare anche nel nodo di una rete che RCS oggi rappresenta con sempre più protagonismo sul panorama italiano ed europeo.



Il Bilancio integrato della Pubblica Amministrazione al servizio della partecipazione e transizione sostenibile dei territori

di Andrea Ragazzini

Il punto di partenza da cui si origina l'azione per il beneficio comune di Sara Cirone Group Srl Società Benefit è rappresentato dalla visione dello sviluppo del territorio come fondato su tre pilastri distintivi: in prima battuta tra i soggetti del territorio insistono delle catene del valore che consentono a tutti gli attori di essere collegati costantemente nel loro sviluppo; Questo sistema, che dà vita a rapporti di correlazione e comunità tra le persone, fa emergere il senso di corresponsabilità nei confronti del territorio, portando i vari soggetti ad essere sempre più connessi e corresponsabili rispetto allo sviluppo della comunità;

Infine, la pianificazione strategica integrata tra tutte le organizzazioni del territorio e la misurazione degli effetti che complessivamente vengono prodotti chiude quel cerchio relazionale che permette di poter realizzare il futuro che desideriamo.

I tre principi appena descritti hanno costituito l'embrione per la codifica del termine "Filiera dell'impatto", ovvero quel sistema integrato di territorio che permette di pianificare lo sviluppo in ottica generativa: ogni



soggetto produce degl'impatti che hanno ripercussioni sulla propria capacità di creare valore, ma allo stesso tempo generano effetti che si ripercuotono sul territorio; essi perdurano nel presente; ma anche nel futuro, andando a determinare l'aspetto sociale, ambientale ed economico del territorio di domani.

Questo concetto di filiera integra, quindi, l'ottica della corresponsabilità intergenerazionale; tuttavia, per essere efficace vi è la necessità di due elementi rilevanti di cui dotarsi:

1. *Piani di impatto*: consiste in una pianificazione complessiva degli impatti degli enti del territorio che ~~mette in~~ *incide* complessivamente come essi desiderano insistere o incidere positivamente sui diversi capitali del territorio. Questo tipo di pianificazione deve essere conosciuta da tutte le persone che abitano il territorio e soprattutto partecipata; in questo contesto per la divulgazione di questi piani e per la loro incentivazione il ruolo della pubblica amministrazione è centrale. La cabina di regia di questo sistema ricade nella pubblica amministrazione, per cui il sistema di misurazione degli impatti, di pianificazione allineato agli SDGs di tali Enti pubblici, è fondamentale per dare impulso alla pianificazione complessiva di territorio, dove tutti gli attori si mettono in rete per capire come complessivamente possono generare degli impatti positivi;
2. *Necessità di creare degli Hub di territorio o delle reti di comunità*: sono necessarie relazioni per mettere in pratica questi impatti. Gli Hub di territorio hanno lo scopo di creare reti di comunità *multi stakeholder*,

dove tutti gli attori rappresentati complessivamente si organizzano per realizzare i piani di impatto.

In questa trattazione, gli strumenti di valutazione d'impatto assumono un ruolo centrale. Dal 2013, anno di nascita del *Framework* Internazionale del Report Integrato <IR> dell'IIRC (*International Integrated Reporting Council*), sono stati introdotti nel panorama le informative non-finanziarie dei principi e degli aspetti di rendicontazione che hanno permesso a Sara Cirone Group Srl - Società Benefit, di identificare nel "Report Integrato" uno strumento consono per la valutazione d'impatto delle Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, secondo Sara Cirone Group Srl-Società Benefit, ai fini della valutazione di impatto delle organizzazioni, si distinguono tre concetti importanti:

- *attenzione ai capitali intangibili*: con capitali intangibili si intendono quelle risorse non-fisiche che hanno una incisività sul valore strategico del territorio, che solitamente non ricadono nel perimetro del concetto di sostenibilità ma che rappresentano il motore energetico di ogni territorio;
- *principio della connettività*: secondo questo principio il documento di rendicontazione deve contenere informazioni espresse in maniera interconnessa tra di loro, restituendo la visione olistica della creazione di valore dell'organizzazione;
- *Processo di creazione di valore*: l'esposizione della valutazione d'impatto presume che il processo di creazione di valore tenga in considerazione diversi tipi di Capitali utilizzati dall'organizzazione (relazionale - sociale, organizzativo, umano,



naturale, materiale, finanziario). Ognuna di queste risorse viene utilizzata nel modello di attività, produce dei risultati (*output*) ma soprattutto viene trasformata durante il processo di gestione, tornando ad essere input per nuovi processi organizzativi. Da questo punto di vista, quindi, è necessario mettere in risalto il processo di rigenerazione dei capitali e di come i beni comuni vengono rigenerati e mantenuti.

In sostanza gli strumenti di valutazione d'impatto, secondo Sara Cirone Group Srl-Società Benefit, possono esprimere diversi punti di forza rispetto alla possibilità di essere adottati nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Il *Framework* del Report Integrato, ad esempio:

- è un metodo basato sui principi, una sorta di “vestito su misura” tramite il quale è possibile rappresentare e rendicontare organizzazioni di qualsiasi dimensione o realtà;
- adotta una visione sul passato presente e futuro dell'organizzazione, importante ai fini sia della pianificazione che della misurazione, anche in virtù della partecipazione attiva da parte dei cittadini;
- è focalizzato sul “come” e non solo sul “cosa”, pertanto nella trattazione non vengono messi in risalto solo gli impatti e le metriche relative, ma anche il processo attraverso cui l'organizzazione è riuscita a generare i propri impatti; tale punto di forza è rilevante anche rispetto all'ambito della *governance* dell'organizzazione;

- adotta una visione multicapitale come già descritto;
- restituisce un documento tecnico, pertanto l'obiettivo nel predisporre questo tipo di *report* è quello di restituire una visione oggettiva dei piani, delle misurazioni e più in generale della gestione del territorio in modo da stimolare una partecipazione diffusa ed equa dei cittadini.

Gli strumenti di valutazione d'impatto, essendo documenti adattabili alle esigenze di rendicontazione specifiche, possono essere utilizzati per diverse finalità, ad esempio per:

- integrare gli strumenti di rendicontazione e pianificazione già attivi nel Comune (ad. Es DUP, PEG, PAES, ecc); possono essere utilizzati altresì per tracciare una linea guida, sintetizzare e collegare tra loro i concetti racchiusi all'interno di questi documenti; quindi, rendere evidenti i rapporti causa effetto tra le azioni e gli effetti del Comune;
- condividere le pratiche innovative, come ad esempio quelle delle Reti dei Comuni Sostenibili o delle Agende territoriali per lo sviluppo sostenibile; è possibile integrare le iniziative spiegando in che modo queste adesioni si interconnettono con la pianificazione strategica della Pubblica Amministrazione;
- integrare la rendicontazione con standard di valutazione di impatto nazionali e internazionali (oggi ci sono standard di valutazione di impatto diversi e si possono integrare sistemi diversi nel report);



- coordinarsi con i piani strategici pluriennali interni e i sistemi di gestione;
- sviluppare il sistema di analisi dei rischi, quindi mettere in risalto la pianificazione strategica in base ai rischi e alle opportunità sul territorio in ambito di sostenibilità e non solo.

Dal punto di vista temporale, gli strumenti di valutazione d'impatto possono essere predisposti con differenti occorrenze, ad esempio:

- Annualmente con l'analisi delle attività portate a termine ed i relativi impatti;
- Annualmente o pluri annualmente con descrizione dei programmi di sostenibilità;
- Periodicamente per misurare le politiche locali di sostenibilità o pratiche della Rete dei Comuni Sostenibili;
- A fine o inizio mandato quale primo utile passo per approcciarsi allo strumento.

Nel perseguire lo sviluppo di questa tematica, Sara Cirone Group SB, negli ultimi anni, ha realizzato, tre progettualità di rendicontazione non finanziaria per i Comuni, ognuna relativa a Enti con dimensioni differenti:

Comune	Anno di pubblicazione	Abitanti	Inizio/ fine mandato	Caratteristiche principali
Report Integrato del Comune di Sasso Marconi	2018 2019	15.000	Fine mandato	<p>primo Report Integrato in Italia e in Europa vincitore premio speciale per <i>l'Integrated Reporting</i> all'Oscar di bilancio 2020 report realizzato come passaggio di consegne al nuovo sindaco, che lo ha adottato e portato avanti modello di gestione con indicazione del contributo delle aree organizzative agli SDGs tabella con indicazione del contributo dell'attività del Comune al raggiungimento degli obiettivi SDGs della Regione ER.</p>
Report Integrato dell'Unione Romagna Faentina	2020	90.000	Inizio mandato	<p>primo Report Integrato in Italia di una Unione di Comuni; realizzato tramite bando europeo <i>Shaping Fair Cities</i> realizzato per mettere in risalto le azioni dell'Unione rispetto agli SDGs; piano strategico pluriennale dell'Unione divenuto parte delle prospettive future per indicare gli impatti previsti; pagina specifica con obiettivi strategici allineati agli SDGs.</p>
Report Integrato del Comune di Bologna	2020	400.000	Fine mandato	<p>Risultato nella Terna finalista all'Oscar di Bilancio 2020 mette in risalto gli impatti di ogni progetto del Comune sui diversi capitali nei 5 anni di mandato; matrice di materialità allineata ai temi Sdgs; analisi delle performance con indicazione di metriche di impatto sui 6 Capitali per ogni progetto del Comune.</p>



Infine, i benefici di condurre una valutazione di impatto per le Amministrazioni Pubbliche sono diversi e riconducibili a vantaggi operativi, sociali-relazionali e di sostenibilità, tra cui:

- Valorizzazione dell'organizzazione in tutte le sue dimensioni;
- Maggiore visibilità delle progettualità del Comune nei confronti dei cittadini;
- Maggiore coinvolgimento e partecipazione degli *stakeholder* nella pianificazione di breve, medio e lungo periodo;
- Visibilità e valorizzazione dei percorsi di creazione di valore nel territorio;
- Valorizzazione delle Risorse interne e comprensione delle esigenze degli *stakeholder* nell'ottica della sostenibilità;
- Possibilità di creare valore di lungo termine e, quindi, perseguire l'obiettivo della posterità;
- Strumento per il posizionamento strategico sostenibile di territorio;

Strumento di riferimento per una politica di sviluppo economico di territorio.

La governance della transizione ecologica. Coordinare esigenze diverse è una utopia?

di Paolo Longobardi

Come rappresentante della categoria manageriale, ho ritenuto di esprimere un punto di vista di Impresa etica, attenta alle esigenze del territorio del quale fa parte, consapevole che coordinare esigenze diverse, attraverso una *governance* integrata, è una necessaria utopia.

Partiamo da alcune considerazioni:

- L' Emilia-Romagna ha forti radici comuni.

La si può definire una metropoli lunga quasi 300 km (dal centro di Piacenza a quello di Rimini ce ne sono 270) con città di varie dimensioni, a distanze tra i 30 e i 40 km.

- La nostra Regione è anche *fortemente antropizzata*.

Se definiamo come *antropizzazione* "l'insieme degli interventi di trasformazione che l'uomo compie sul territorio allo scopo di adattarlo ai propri interessi, anche economici, e alle proprie esigenze" allora, se vogliamo garantire una transizione ecologica, al fine di salvare il bene più prezioso che abbiamo, cioè la nostra Terra, è necessario fare investimenti per assicurare l'ambiente circostante (l'aria, l'acqua, il suolo).



Dobbiamo però necessariamente fare investimenti anche su *Green Industry e Green Economy*: gli investimenti nella sostenibilità e nell'economia verde, insieme con i già ricordati effetti positivi, possono portare ad uno sviluppo anche dal punto di vista economico, portando nuovi posti di lavoro e una crescita sostenibile per tutti.

Per questo, penso sia davvero importantissimo coniugare un obiettivo di sostenibilità, irrefutabile, con le esigenze di competitività, creando opportunità di sviluppo industriale.

Diverse teorie sostengono che sia fondamentale abbattere le barriere interne, alle imprese e alle comunità: ovvero la mancanza di priorità strategiche, di investimenti e il ridotto consenso interno alle organizzazioni, economiche e civili, così come la mancanza di competenze specifiche sulle tematiche di sostenibilità e di consapevolezza, a tutti i livelli, all'interno delle organizzazioni.

Riguardo alle barriere esterne: lo scarso coinvolgimento e educazione dei fruitori sull'azione per il clima, con una insufficiente comprensione dei problemi.

Dobbiamo diffondere un nuovo modello di sviluppo sostenibile ed etico della nostra comunità. Dobbiamo però ricordarci quale enorme valore il nostro territorio sia stato capace di creare sotto molti aspetti, sotto molti punti di vista: finanziario, produttivo, umano, sociale, relazionale, naturale, culturale, artistico e intellettuale, per far sì che questo possa portare ad un benessere diffuso ancora più forte.

Per tutto questo, è necessaria una *governance* illuminata, coerente, chiara ed efficace.

Una strategia di questa rilevanza chiede cooperazio-

ne e coinvolgimento di tutti gli enti territoriali. Maggiore di quello attuale: ad esempio, finora il *Green City Accord* è stato sottoscritto da forse 10 Sindaci italiani, su circa 90 città europee, pochissime, tra quelle con più di 20 mila abitanti.

L'Italia non può, non deve, rimanere indietro.

Vorrei accennare ad altri 2 concetti che reputo importanti, dei quali tenere conto: lo *Urban Nexus*, per una visione olistica dei problemi da affrontare e delle strategie da adottare, e la «Città dei 15 minuti», della quale ha parlato anche la Sindaca di Parigi, Anne Hidalgo.

Da questo punto di vista, noi emiliano-romagnoli siamo fortunati: ricordiamoci ancora una volta che la nostra è una metropoli lunga quasi 300 km... che unisce grandi dimensioni a un senso umano della vita, con la possibilità di "stare nei 15 minuti da quasi tutto ciò che ci serve".

Ecco allora la conclusione del mio intervento: una *governance* coerente, chiara, con una visione strategica importante è necessaria e non è un'utopia.

È bello ricordare, infine, una frase di Adriano Olivetti, che trovate anche nella pagina iniziale del sito dello Hub del territorio: *Il termine utopia è la maniera più comoda per liquidare quello che non si ha voglia, capacità o coraggio di fare. Un sogno sembra un sogno, fino a quando non si comincia a lavorarci. E allora può diventare qualcosa di infinitamente più grande.*



Tutela dell'ambiente, valorizzazione delle risorse naturali, per uno sviluppo locale di qualità

di Everardo Minardi

Tutela e sviluppo: un nodo ricorrente da sciogliere

Tutela dell'ambiente e delle risorse naturali dei territori si pone oggi come un tema riconosciuto ed affermato nelle diverse sedi istituzionali. Sono già ben identificabili le normative e gli strumenti di controllo e di intervento istituzionale per rafforzare le azioni volte a favorire i processi e le dinamiche di una vera e propria transizione ecologica.

Questa azione si è resa necessaria però per il nesso che la modernizzazione industriale aveva stabilito, e sembrava non risolvibile, tra il ricorso necessario alle risorse naturali e ambientali e la dinamica di uno sviluppo economico che si caratterizzava essenzialmente per le finalità di crescita del valore intermedio e finale del capitale investito nelle attività di trasformazione, consumo e distruzione delle risorse naturali e ambientali.

La crescita (*Growth*) quantitativa del valore dei beni prodotti e del capitale investito dalle imprese è stato per lungo tempo il perno di uno sviluppo che ha necessariamente e inevitabilmente prodotto il deperimento, il consumo e la vera e propria distruzione



di fattori e risorse naturali. Uno sviluppo che in realtà non è stato sviluppo, ma apertura di situazioni critiche che, a partire dalle risorse naturali e ambientali dei territori e delle comunità, ha portato all'insorgenza di nuovi disagi sociali, di malattie inedite a livello individuale e dei gruppi sociali più indifesi, di modificazioni non irrilevanti nelle condizioni ambientali.

La crescita economica non genera *development*, uno sviluppo con un significato diverso, che va oltre la dimensione economica; uno sviluppo non delle tecnologie, anche le più leggere, ma uno sviluppo delle condizioni di vita *integrali* delle persone, dei gruppi, delle associazioni, delle comunità.

Lo sviluppo è l'avvio e l'obiettivo di un processo di *integrale* valorizzazione dei fattori e delle condizioni, anche economiche, che convergono sulla *qualità* delle condizioni di vita delle persone e delle comunità. Si rende necessario, come si osserva in questi casi, un vero e proprio cambio di paradigma, con la variazione, alla radice, del senso che si dà alla parola "sviluppo"; lo sviluppo comporta non più solo una crescita quantitativa di fattori casuali e causali derivati dalle risorse specifiche necessarie per la produzione di beni e servizi, ma una subordinazione strumentale di tali fattori per la qualificazione del capitale storico, culturale, quindi sociale di una comunità e dei suoi appartenenti, anche se caratterizzati da pratiche sociali e da comportamenti assai diversi dal passato.

Lo sviluppo è dotato, quindi, di una mobilità e di una dinamica di trasformazione che non era contemplata nelle versioni del passato. Lo sviluppo conosce al suo interno processi di transizione che non comportano

il consumo e la distruzione di beni e risorse anche di matrice naturale e ambientale, ma la loro *rigenerazione* continua, in quanto risorse necessarie per sostenere e moltiplicare le modalità del loro impiego nelle diverse articolazioni della vita sociale, culturale ed economica di una comunità.

La transizione ecologica non è perciò estranea alla dinamica di uno sviluppo integrale, ma produce effetti e risultati che vanno a riprodurre e diffondere la dimensione dello sviluppo.

La transizione ecologica come fattore di sviluppo integrale

Anche in sedi ufficiali, la transizione ecologica si definisce come un processo strutturale indispensabile per il cambiamento del modello socioeconomico, con il passaggio dai combustibili fossili all'utilizzo delle fonti energetiche *green*. Questo processo richiede **investimenti e politiche ambientali e di sviluppo**, con lo scopo di raggiungere la neutralità climatica.

In questo contesto, la conversione energetica sta avvenendo in tutti i paesi UE ed è coordinata a livello continentale dall'Unione Europea. Si è formato di conseguenza un *Green Deal europeo*, che consiste in un programma per lo sviluppo sostenibile e **l'azzeramento delle emissioni di gas serra entro il 2050**, con *target* intermedi per la riduzione dell'impronta di carbone previsti per il 2030. Si manifesta, quindi, una sorta di *strategia globale* volta a ridurre i cambiamenti climatici e, quindi, a **depotenziare gli effetti del *global warming***. Perciò, per ottenere risultati concreti è divenuto indispensabile ripensare la nostra società, costruendo un



nuovo sistema economico basato non più sul petrolio, il carbone e il gas, ma sulle **fonti energetiche naturali**.

La transizione richiede un **approccio strategico**, con investimenti pubblici e privati di lungo termine per essere in grado di sfruttare le energie *green* in modo efficiente⁵. In particolare, serve uno *sviluppo sostenibile dell'intera società*, per evitare disuguaglianze e consentire a tutti di beneficiare dei vantaggi offerti da un'economia più pulita e inclusiva.

La transizione ecologica si concentra in modo particolare sul principio della *sostenibilità*; in altri termini, programmi e progetti di innovazione nel sistema produttivo, finalizzati alla introduzione nei consumi di nuovi beni e servizi, devono essere volti non al consumo e alla distruzione delle risorse originali, ma alla loro riproduzione; significando ciò anche una loro più ampia accessibilità e, quindi, un loro utilizzo su campi ancora non previsti.

La sostenibilità implica la costante rigenerazione dei fattori fondamentali dell'equilibrio energetico, ha una matrice inclusiva e riproduttiva, non di dispersione di fattori che non possono essere dati per scontati, ma vanno tutelati, valorizzati, riprodotti.

C'è una dimensione *vitale*, non meccanica e non meramente biologica, anche nella riproduzione delle risorse naturali e ambientali; esse non sono destinate alla dissoluzione, ma rigenerano se stesse nel contesto di cui

5 I punti chiave della transizione energetica vengono identificati nelle fonti energetiche rinnovabili, nell'agricoltura sostenibile, nella economia circolare, che comporta la mobilità *green* a zero emissioni; è inoltre richiesto lo stop alle trivelle per l'esplorazione dei combustibili fossili, come fattore essenziale per la tutela dell'ambiente e della biodiversità.

sono parte; perciò non possono essere considerate marginali, volte anche a produrre effetti “pericolosi” per la vita sociale, ma sono parte costitutiva dei territori, delle loro caratteristiche e delle dinamiche della loro evoluzione, capaci di incidere anche sulla vita delle comunità sociali, ivi residenti.

La transizione ecologica si configura anzi come “processo tramite il quale le società umane si relazionano con l’ambiente fisico, puntando a relazioni più equilibrate e armoniose nell’ambito degli ecosistemi locali e globali”⁶.

La transizione ecologica non è un passaggio facile da un contesto economico, sociale ed istituzionale fortemente squilibrato ad una sorta di autonomia e di autosufficienza delle comunità e dei territori. Il motivo sta proprio nella natura della transizione, del suo passaggio da una realtà deperita e indebolita ad una realtà che appare sempre più difficile da ricostruire e da riabilitare. Ciò in quanto la transizione ecologica è anche una transizione sociale, che richiede un cambiamento culturale e di comportamenti sociali nella vita delle persone e delle comunità, a cominciare dalle dimensioni micro dei comportamenti individuali a quelle macro di comportamenti collettivi che non si proiettano costantemente nella estensione dei processi di consumo delle risorse energetiche naturali e ambientali.

Occorre in altri termini nella visione di un nuovo equilibrio ambientale e sociale considerare la connessione, difficile da interrompere, tra processi di impoverimento sociale ed effetti di povertà energetica.

6 [https://www.treccani.it/vocabolario/transizione-ecologica_\(Neologismi\)](https://www.treccani.it/vocabolario/transizione-ecologica_(Neologismi))



Povert  sociale e povert  energetica: un nodo strategico da affrontare

Nel contesto istituzionale sembra evidente la risposta che le istituzioni da quelle locali a quelle della UE hanno cominciato a mettere in campo, anche adottando obiettivi temporali per ridare centralit  ai processi dell'arricchimento energetico e alla distribuzione mirata delle sue risorse.

Per accelerare la transizione ecologica in Italia   stato istituito un apposito ministero, il Ministero della Transizione ecologica, seguendo quanto fatto negli scorsi anni da altri stati come la Francia, la Spagna e la Svizzera. Inoltre,   stato creato il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per coordinare le politiche nazionali e locali tra tutti i ministeri e i dipartimenti coinvolti. In questo modo   possibile agire con maggiore efficienza, per uno sviluppo dell'economia verde pi  omogeneo in tutto il Paese.

Rimane tuttavia aperto il problema della insufficienza di tali azioni, anche per la debole connessione che l'adozione di iniziative di contenimento del consumo delle risorse va a stabilire con i comportamenti sociali di accesso a tali risorse.

Occorre, infatti, considerare con attenzione che nella realt  attuale non si assiste solo ad un impoverimento energetico, ma anche alla persistenza ed anzi all'aggravamento delle disuguaglianze economiche e sociali che aggravano il processo di differenziazione nei consumi e nelle pratiche sociali di gruppi sociali che evidenziano la separazione tra le condizioni di ricchezza e di povert  economica e sociale.

Si potrebbe quasi affermare che la crescita della povertà sociale non favorisce la riduzione della povertà energetica, ma anzi ne accresce gli effetti, differenziando i comportamenti dei gruppi e delle classi sociali nell'accesso e nel consumo delle risorse energetiche.

La gestione della transizione ecologica, quindi, non si configura solo come il risultato di nuove tecniche di organizzazione e di accesso alle risorse, ma anche una strategia che si incentra sulle connessioni e le interdipendenze che si vengono a determinare nei comportamenti di un sistema di relazioni sociali che si manifesta sempre meno inclusivo e sempre più finalizzato alla esplicitazione di nuove distanze sociali.

Si potrebbe rilevare come sia possibile configurare una dimensione sociale della povertà energetica e al tempo stesso una influenza dei fattori energetici nella determinazione di una crescente povertà sociale.

Nei provvedimenti della politica sia economica che energetica tale nesso non sembra visibile; quindi, si genera la prospettiva, non corrispondente alla realtà, che la transizione ecologica si traduce necessariamente nella riduzione del disagio sociale e nel contenimento delle differenze economiche delle diverse classi sociali, riconoscibili all'interno di società articolate e complesse, come quelle contemporanee.

Se la povertà energetica, quindi, viene considerata come l'impossibilità da parte di famiglie o individui di procurarsi un paniere minimo di beni e servizi energetici, tale povertà si traduce in conseguenze negative sul livello di benessere e su quello della inclusione sociale.



Si tratta di una dimensione della transizione ecologica che la rende sempre più vicina e in relazione con la transizione sociale in cui la società contemporanea è sempre più coinvolta.