

**LUISS** 

**Studi del Dipartimento di Giurisprudenza  
Luiss Guido Carli**

Sezione  
Collettanee

# **Il governo dello sviluppo sostenibile**

*a cura di*

**Bernardo Giorgio Mattarella**



**Giappichelli**

# INTRODUZIONE

di Bernardo Giorgio Mattarella

1. Non è certo che il principio dello sviluppo sostenibile indichi il modo corretto di impostare il rapporto tra tutela dell'ambiente e politiche di sviluppo, che sia possibile individuare un suo preciso contenuto giuridico, che esso sia uno strumento utile per la formazione di decisioni politiche, amministrative e giurisdizionali, che non vi siano modi più efficaci per esprimere il corretto temperamento tra i diversi interessi pubblici. Vi è, in effetti, tra studiosi di diversa estrazione e di diverse aree geografiche, un intenso dibattito su questo principio, sul suo contenuto, sulle sue applicazioni e sulla sua stessa utilità. Questo dibattito, peraltro, si basa sulla profonda penetrazione del principio nel diritto, a diversi livelli, e quindi ne mostra l'importanza e la necessità di valutarne le implicazioni e le applicazioni.

Allo stato attuale, è intorno al concetto di sviluppo sostenibile che in numerosi contesti viene articolato il bilanciamento tra interessi economici, sociali e ambientali. È così al livello internazionale, come mostrato in primo luogo dai diciassette *Sustainable Development Goals*, che costituiscono il cuore dell'Agenda 2030 adottata dalle Nazioni Unite nel 2015; al livello europeo, dove numerosi atti normativi e documenti si basano sul principio enunciato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali: «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; al livello nazionale, dove il principio trova un'ampia enunciazione tra i principi generali del Codice dell'ambiente e, da ultimo, continui riferimenti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza; al livello comparato, dato che esso è espressamente affermato dalle costituzioni di una quarantina di stati.

Qualche punto fermo, in ordine al principio dello sviluppo sostenibile e al suo rilievo giuridico, sembra poter essere affermato. In primo luogo, si tratta di un principio volto a esplicitare i suoi effetti nel tempo, orientando le scelte politiche e quelle amministrative. Piuttosto che esprimere un assetto di interessi definito e permanente, esso opera in modo dinamico, attraverso la definizione di obiettivi da raggiungere e di metodi e processi decisionali.

In secondo luogo, il principio esprime una fondamentale esigenza di contemperamento tra gli interessi di diversa natura e di diversi soggetti: quelli del presente e quelli del futuro, quelli inerenti al benessere e allo sviluppo e quelli inerenti alla conservazione delle risorse, quelli di chi è già in una condizione di benessere e quelli di chi deve raggiungerla. Da questo punto di vista, esso esprime un'aspirazione alla giustizia, all'uso equilibrato delle risorse e dei poteri pubblici e alla tutela delle generazioni future. Principio, quest'ultimo, che nel 2022 ha trovato espressione tra i principi fondamentali della Costituzione italiana.

Di conseguenza, lo sviluppo sostenibile non è una singola o autonoma materia di normazione né l'oggetto di specifiche funzioni amministrative. Esso ha la sua ragion d'essere proprio nel coordinamento tra politiche diverse e, quindi, opera in diverse materie e incide su diverse funzioni. Ne derivano l'ampiezza e la difficoltà di delimitare l'ambito di applicazione del principio e, con esse, il rischio di un suo svuotamento, da prevenire attraverso la precisa individuazione di processi decisionali, indicatori e competenze. Allo studio di questi processi, indicatori e competenze e, attraverso essi, dei rapporti tra gli interessi inerenti allo sviluppo e quelli inerenti alla conservazione delle risorse, è dedicato questo volume.

Dalle caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile deriva anche l'impossibilità di attribuire la competenza in materia a un'amministrazione di settore, perché le amministrazioni di settore possono farsi carico di specifiche politiche, nelle quali si pone il problema della sostenibilità (come quella della mobilità o quella energetica) o di specifici interessi (come quello alla tutela dell'ambiente), che vanno bilanciati con altri. La sintesi tra le diverse politiche e tra i diversi interessi, che il principio richiede, deve essere operata dagli organi a cui spetta la definizione dell'indirizzo politico generale.

È per questo che, nell'organizzazione amministrativa italiana, la competenza in materia di sviluppo sostenibile è collocata principalmente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dove opera il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess). Il principio, infatti, ha fatto ingresso prepotentemente nell'assetto organizzativo dello Stato italiano con una previsione legislativa del 2019 che ha fatto sì che, a partire dal 2021, il Comitato interministeriale per la programmazione economica cambiasse sostanzialmente la propria missione – ora orientata anche alla transizione ecologica e alla sostenibilità – e, di conseguenza, il proprio nome.

È proprio da queste vicende normative che ha preso le mosse la ricerca i cui risultati sono raccolti in questo volume. Essa è stata svolta presso il Centro di ricerche sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli su incarico del Dipartimento della programmazione economica (Dipe) della Presidenza del Consiglio, il quale supporta l'attività del Cipess.

L'obiettivo originario della ricerca era di fornire un inquadramento giuridico alla materia, descrivendo la disciplina internazionale, europea e nazionale dello sviluppo sostenibile e chiarendo il quadro delle competenze e dei rapporti al livello nazionale. Nel corso dello svolgimento della ricerca, peraltro, è intervenuto il Piano di ripresa europeo *Next Generation EU*, nell'ambito del quale è stato istituito il Dispositivo europeo di ripresa e resilienza che, al livello nazionale, ha dato luogo al Pnrr. Il Dispositivo europeo e il Piano nazionale, a loro volta, hanno messo al centro il tema della transizione ecologica e della sostenibilità e, in termini di assetti organizzativi, hanno accentuato il ruolo della Presidenza del Consiglio nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. È stato naturale, quindi, ampliare la prospettiva all'analisi del Pnrr che, nelle sue varie componenti, contiene continui riferimenti al principio e ai relativi obiettivi.

Per l'amministrazione statale una riflessione su questa materia è particolarmente importante, soprattutto in un momento in cui essa è chiamata a realizzare e promuovere molti e importanti investimenti, perché il principio dello sviluppo sostenibile è in buona misura una regola di formazione delle decisioni amministrative e di esercizio di poteri pubblici. Lo indica chiaramente la già menzionata previsione dell'art. 3-*quater* del codice dell'ambiente, che mira a orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa verso gli obiettivi di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Ciò vale in modo particolare per le attività di investimento, come suggerito dalla direttiva del Presidente del Consiglio del dicembre 2021, concernente le linee di indirizzo sull'azione del Cipess nel 2022, che mette in primo piano l'esigenza di rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile e raccomanda la «coerenza delle politiche settoriali e territoriali con gli obiettivi e gli impegni assunti in sede internazionale ed europea». Queste indicazioni segnalano la necessità e la difficoltà di declinare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle concrete scelte amministrative e, in particolare, nella definizione e realizzazione degli investimenti, definendo criteri, metodi e indicatori che non si traducano in appesantimenti procedurali, ma agevolino i processi decisionali.

La ricerca è stata condotta da un nutrito gruppo di studiosi, quasi tutti giuristi, di diversa estrazione e con diverse esperienze. Alcuni sono professori universitari, altri giovani studiosi, altri ancora dipendenti e funzionari di diverse amministrazioni pubbliche. I vari contributi affrontano diversi aspetti e diverse prospettive della tematica, con una pluralità di punti di vista. Nel corso dello svolgimento della ricerca, sono stati organizzati alcuni seminari, sia pubblici sia ristretti ai partecipanti alla ricerca, in collaborazione con il Dipe. Pietro Infante ha collaborato alla raccolta dei materiali e all'organizzazione dei seminari. Anche su questa base, ciascun partecipante ha redatto il proprio contributo.

Martina Cardone, Luca Golisano e Marianna Mazzarella hanno collaborato alla revisione dei testi e al coordinamento redazionale.

2. Il volume è articolato in cinque parti, con l'ambizione di fornire una descrizione completa della disciplina, delle competenze e dei procedimenti rilevanti in materia, di individuare e discutere i principali aspetti problematici della disciplina e della sua attuazione e di offrire spunti per ulteriori approfondimenti.

La prima parte è dedicata alla dimensione ultrastatale dello sviluppo sostenibile. Si tratta di una prospettiva particolarmente importante in una materia che affronta problemi di dimensione globale, che richiede coordinamento tra Stati e istituzioni internazionali ed è caratterizzata da obiettivi condivisi al livello internazionale. I contributi raccolti in questa parte descrivono il modo in cui le politiche volte a conciliare le esigenze di sviluppo con la tutela dell'ambiente sono definite e attuate al livello internazionale ed europeo.

Il primo contributo è un'introduzione al significato economico dello sviluppo sostenibile offerta da Luciano Monti, che della materia si è a lungo occupato, anche nell'ambito dei lavori dell'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). Esso descrive il modo in cui è emersa l'idea di sviluppo equilibrato e attento al fattore umano e sociale, che è alla base del principio dello sviluppo sostenibile, il processo di definizione dei relativi obiettivi, condivisi al livello globale, la loro declinazione al livello europeo e nazionale e gli strumenti con cui viene monitorato, a diversi livelli, il grado di avvicinamento al loro raggiungimento. Il tema della sostenibilità è da tempo al centro delle politiche di sviluppo europee, che a seguito della pandemia hanno avuto un importante momento di aggiornamento e ridefinizione, sfociato nel Meccanismo europeo di ripresa e resilienza. Quest'ultimo contempla nuove forme di collaborazione tra Unione europea e Stati membri e nuovi processi di monitoraggio.

Considerazioni altrettanto generali e una prospettiva altrettanto ampia si ritrovano nel contributo di Dario Bevilacqua, che affianca all'analisi dello sviluppo sostenibile quella del *Green New Deal*, un programma di politica economica che con esso ha molti punti in comune: innanzitutto l'obiettivo di conciliare le esigenze di sviluppo e di conservazione e il rispetto di limiti ecologici, in una prospettiva globale. Il *Green New Deal* mira a proteggere l'ambiente attraverso la promozione della crescita, ma questo obiettivo richiede importanti cambiamenti nel modello socio-economico e nell'approccio regolatorio. Di conseguenza, esso ha una forte componente regolatoria, imponendo correttivi al funzionamento del mercato, ma attribuisce un ruolo importante, anche nella definizione delle regole, agli operatori privati. Di esso l'autore esamina le potenzialità, il grado di realizzazione e i limiti, anche in rapporto ai risultati finora ottenuti dal principio dello sviluppo sostenibile, giungendo alla conclusione che il *Green New Deal*, per le sue caratteristiche di circolarità e coinvolgimento degli attori privati, possa costituire l'evoluzione di quel principio.

Il contributo di Nicola Cezzi descrive compiutamente il rilievo del principio dello sviluppo sostenibile nell'Unione europea, muovendo dal diritto primario per poi esaminare i numerosi atti e documenti nei quali il principio è enunciato e declinato in obiettivi concreti nei diversi settori. Sono esaminati il modo in cui questi obiettivi sono stati inclusi nelle politiche di ripresa conseguenti alla pandemia e integrati nelle politiche economiche e occupazionali. L'attenzione si concentra in particolare sui tre versanti principali di azione avviati dalla Commissione von der Leyen: il *Green Deal* europeo, il riorientamento del Semestre europeo verso lo sviluppo sostenibile e la protezione dei diritti sociali. Il contributo si conclude con l'individuazione di alcune particolarità dell'esperienza europea – lo sviluppo tramite l'ambiente, il peculiare modello di programmazione e condivisione delle politiche, l'attenzione ai diritti fondamentali – che costituiscono ulteriori prospettive di ricerca.

Luna Aristei considera un aspetto della politica ambientale, che dà luogo a uno degli obiettivi fondamentali dello sviluppo sostenibile condivisi al livello globale: la lotta al cambiamento climatico. Dapprima il testo esamina i diversi atti che, al livello internazionale, europeo e nazionale, hanno definito la relativa politica, poi si concentra sul profilo cruciale delle sue fonti di finanziamento. La cooperazione internazionale ha fatto sì che grandi quantità di risorse finanziarie venissero stanziare, ma occorre regolare le modalità di utilizzo in modo da assicurare l'equilibrio tra le misure volte a mitigare il cambiamento climatico e quelle volte a favorire l'adattamento a esso, l'equa distribuzione delle risorse, la mobilitazione e l'efficace utilizzo di risorse private. Il contributo esamina i diversi strumenti messi in opera al livello europeo e le difficoltà finora incontrate, che si riscontrano anche nell'uso delle risorse al livello nazionale.

Le altre parti del volume sono dedicate alla disciplina dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento giuridico italiano. La seconda parte, in particolare, è dedicata ai principi costituzionali, sia nel senso del rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile, sia nel senso del riparto delle funzioni in materia tra Stato ed enti territoriali.

Il primo aspetto è esaminato da Luca Castelli, il cui contributo è dedicato alla riforma costituzionale del 2022, che ha inserito nella Costituzione espliciti riferimenti alla tutela dell'ambiente. Il testo ripercorre, da un lato, il processo di affermazione del principio di sviluppo sostenibile al livello internazionale, con la progressiva emersione del profilo inerente alla tutela dell'ambiente e delle generazioni future e, poi, della dimensione economica; dall'altro, il modo in cui il principio è stato declinato al livello europeo, come obiettivo composto e multidimensionale. Viene poi descritta l'evoluzione della riflessione giuridica e della giurisprudenza costituzionale sulla tutela dell'ambiente, per arrivare alla conclusione che la revisione costituzionale, pur apprezzabile so-

prattutto per il riferimento alle generazioni future, non ha operato una piena costituzionalizzazione del principio.

Il secondo aspetto, con particolare riferimento al riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, è oggetto del contributo di Anna Paiano, che esamina la relativa giurisprudenza costituzionale nelle diverse materie intersecate dal principio dello sviluppo sostenibile: in primo luogo, ovviamente, la tutela dell'ambiente, poi quelle, altrettanto importanti ai fini dell'equilibrio perseguito dal principio, della sfera sociale e di quella economica. Il testo muove dalle diverse concezioni dello sviluppo sostenibile e dal diverso modo in cui esse descrivono il rapporto tra interesse ambientale e altri interessi pubblici, nei quali si pone l'esigenza di sostenibilità nel tempo. L'autrice esamina le relative materie e non nasconde il rischio di un eccessivo ampliamento della portata del principio, che lo svuoterebbe di contenuto. Osserva che la sua natura trasversale rispetto ai diversi ambiti materiali induce a qualificarlo come parametro di legittimità delle politiche e delle azioni pubbliche, piuttosto che come criterio di risoluzione dei conflitti fra Stato e regioni.

Francesca Pedace si concentra sul ruolo delle regioni nell'attuazione delle misure volte al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, considerando principalmente quelli riconducibili all'Agenda 2030 e al Pnrr. In una prima parte, il contributo esamina le relative funzioni e i meccanismi di coordinamento, quali risultanti dalla disciplina in materia. Successivamente, descrive in dettaglio i vari strumenti attuativi, considerando il quadro normativo nazionale e regionale, le migliori pratiche e i profili critici e individuando le condizioni per un migliore contributo delle regioni agli obiettivi individuati. Tra queste condizioni, un'evoluzione dell'approccio del Governo nazionale, in grado di assicurare autonomia e coesione insieme, e una corrispondente evoluzione del ruolo delle regioni, chiamate sia a eseguire, sia a progettare.

Il tema da cui la ricerca ha preso le mosse è quello delle funzioni delle amministrazioni dello Stato nella materia in esame. A esso è dedicata la terza parte del volume, in cui si analizza dapprima il riparto delle competenze, per poi concentrare l'attenzione sulle amministrazioni e sugli organi titolari delle funzioni di coordinamento, in cui si esprime la sintesi tra le politiche di sviluppo e quelle di tutela dell'ambiente.

Al primo aspetto è dedicato il testo di Gianluca Scaramuzzino, che è in gran parte volto all'analisi dell'assetto di competenze risultante dagli interventi legislativi del 2021, che fanno seguito ai precedenti sviluppi normativi e riflettono la maggiore attenzione al tema della transizione ecologica e dello sviluppo sostenibile, conseguente anche al Meccanismo europeo di ripresa e resilienza. Sono dapprima esaminate le nuove previsioni, anche sulla base dei lavori preparatori. Sono poi descritte le competenze delle diverse amministrazioni risultanti da questi interventi normativi, anche confrontandole con la si-

tuazione precedente. Infine, sono considerati i conseguenti mutamenti negli assetti organizzativi e le specifiche previsioni, successivamente introdotte, volte ad assicurare il coordinamento delle attività connesse all'attuazione del Pnrr.

Il contributo di Simone Castrovinci Zenna si concentra sul ruolo della Presidenza del Consiglio, che è stato fortemente valorizzato dalla legislazione recente, a dimostrazione del carattere comprensivo del principio dello sviluppo sostenibile, che abbraccia diversi interessi e diverse politiche pubbliche e richiede un'intensa opera di mediazione e coordinamento. Dopo avere trattato in termini generali il ruolo della Presidenza nella strategia nazionale di sviluppo sostenibile, l'autore si concentra sulle specifiche previsioni relative al Pnrr, che costituiscono nuove strutture di indirizzo e coordinamento presso di essa, come la Cabina di regia per il Pnrr, e prevedono strumenti innovativi per l'attuazione delle misure e il superamento del dissenso di singole amministrazioni, inclusi poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali.

La connessione tra le politiche di sviluppo economico e sociale e le esigenze di conservazione delle risorse naturali, espressa dal principio dello sviluppo sostenibile, è dimostrata nel modo più evidente dal già citato ampliamento delle funzioni – e dal conseguente allungamento del nome – del Cipess. Alle sue funzioni è dedicato il contributo di Pietro Infante, che, dopo avere ripercorso le vicende normative che hanno determinato il suddetto ampliamento, esamina le nuove funzioni, inerenti principalmente alla programmazione e al finanziamento di investimenti pubblici orientati alla sostenibilità, e gli strumenti volti a orientare le attività economiche private, in particolare quelle di investimento che accedono a garanzie pubbliche, verso obiettivi di sviluppo sostenibile. Il testo si sofferma poi sul ruolo del Comitato nella realizzazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e al suo contributo alla definizione di criteri, metodologie e indicatori di sviluppo sostenibile.

Particolare importanza riveste ovviamente, in questa materia, altresì il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, istituito nel 2021, anche in relazione alla riorganizzazione di alcuni ministeri. Il contributo di Ennio La Placa lo descrive come uno strumento di coordinamento e armonizzazione tra le diverse politiche pubbliche e di programmazione degli interventi volti a conciliare le diverse esigenze di sviluppo e di tutela ambientale. Il testo esamina la composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Comitato, ne considera la natura giuridica, anche in rapporto a precedenti organismi interministeriali, e ne sottolinea il ruolo di bilanciamento tra gli interessi potenzialmente divergenti.

La politica di sviluppo sostenibile richiede ovviamente non solo soggetti, ma anche strumenti attuativi. All'analisi delle amministrazioni segue, quindi, nella quarta parte del volume, quella degli strumenti e delle attività volte al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità: strumenti volti a definire e misurare

questi obiettivi, a dare loro una veste giuridica e ad assicurarne il rispetto.

Nel corso della ricerca, è ben presto emersa l'importanza degli indicatori di sostenibilità ambientale, cioè dei parametri per definire gli obiettivi e misurarne il grado di raggiungimento. Di essi si occupa Marianna Mazzarella, che spiega che al livello internazionale gli obiettivi di sviluppo sostenibile, definiti con l'Agenda 2030, sono il risultato di questo sforzo e di vari passaggi intermedi. Le previsioni dell'Agenda 2030 hanno costituito la guida verso l'adozione di nuovi indicatori da parte dell'Unione europea e dei singoli stati, sulla cui base l'Unione ha elaborato un proprio apparato di indicatori e strumenti di misurazione. È poi descritto il quadro nazionale, che vede la collaborazione di diverse amministrazioni statali ed enti pubblici. Sono infine esaminati il ruolo del Cipess e l'attività, attualmente in corso, per la definizione degli indicatori, anche in relazione all'attuazione del Pnrr.

Gianfrancesco Fidone si concentra sui contratti pubblici, per la cui disciplina il tema del rapporto tra le finalità di efficienza e concorrenza e quelle ulteriori, anche di natura ambientale e sociale, si è da tempo posto e il tema della sostenibilità è ben presente al legislatore europeo e a quello nazionale, anche se l'esperienza non sempre è soddisfacente. Il contributo esamina il tema sia in una prospettiva complessiva, relativa al governo del settore, sia in una prospettiva relativa ai singoli rapporti contrattuali. Dal primo punto di vista, osserva l'autore, la domanda pubblica dovrebbe riuscire a modificare l'offerta in senso sostenibile, innescando un circuito virtuoso; dal secondo punto di vista, si pone il problema della deroga al principio di economicità e della maggiore complessità dell'acquisto. Il testo esamina poi la disciplina del *Green Public Procurement* e le previsioni relative all'attuazione del Pnrr, individuando i punti critici e le esigenze di rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, imposte dagli obiettivi fissati.

Marco Macchia concentra l'attenzione sulla concessione, che, per la sua flessibilità, può a sua volta essere uno strumento per il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, con il coinvolgimento di risorse private. Dopo avere descritto la logica dell'istituto concessorio e valutato la sua compatibilità con il principio di concorrenza, l'autore rileva che essa può essere un modo per valorizzare risorse pubbliche e orientare l'attività economica e le risorse di soggetti privati verso obiettivi di interesse generale, sopperendo alla limitatezza della finanza pubblica. L'autore osserva che questi obiettivi possono essere raggiunti in ragione della duttilità dell'istituto, basato sulla ricerca di un equilibrio tra gli investimenti e la remuneratività, e aggiunge che il tipo di vigilanza esercitato dall'amministrazione concedente consente il monitoraggio del grado di raggiungimento di quegli obiettivi e un adattamento in corso di rapporto.

Un aspetto che, in una ricerca come quella qui presentata, non poteva esse-

re trascurato è quello dell'applicazione giurisprudenziale del principio, cui è dedicato il contributo di Maria Giordano. L'attenzione si è concentrata ovviamente sulla giurisprudenza amministrativa, alla quale spetta il sindacato sul modo in cui il principio di sviluppo sostenibile è applicato dalle amministrazioni nell'esercizio dei loro poteri. L'analisi verte soprattutto sui procedimenti nei quali emerge il confronto tra l'interesse ambientale e le esigenze di sviluppo, come quelli di valutazione di impatto e quelli inerenti al governo del territorio. Il contributo mostra gli sforzi della giurisprudenza di valorizzare il principio, senza farne derivare arretramenti sul piano della tutela dell'ambiente, e di conciliarlo con quelli che ispirano la disciplina ambientale.

L'ultima, ampia parte del volume è dedicata al modo in cui il principio dello sviluppo sostenibile è declinato nel Pnrr. I vari contributi trattano questioni generali, esaminano distintamente le singole missioni in cui il Piano si articola – dato che il tema ricorre, in modo più o meno intenso, in ciascuna di esse – e approfondiscono alcuni aspetti qualificanti.

Il contributo di Agostino Sola introduce il tema dello sviluppo sostenibile nel Pnrr, sulla base di un confronto con gli obiettivi fissati al livello internazionale ed europeo, anche al fine di verificare il modo in cui un principio così ampio e astratto, come quello di sviluppo sostenibile, viene tradotto in concreto e il modo in cui vengono composti i diversi interessi che esso mira a conciliare. Dopo avere ragionato sul concetto di sostenibilità e sulle sue applicazioni nel diritto, il testo ripercorre l'origine del Dispositivo europeo di ripresa e resilienza e individua la corrispondenza tra gli obiettivi globali ed europei di sviluppo sostenibile e le varie componenti e previsioni del Piano italiano, concentrando l'attenzione sulle missioni e sugli obiettivi maggiormente rilevanti e individuando i profili critici e le lacune.

Seguono i contributi relativi alle sei missioni del Pnrr. Alla Missione 1 e, in particolare, alla transizione digitale è dedicato il testo di Martina Cardone e Daniel Foà. La digitalizzazione, osservano gli autori, consente in vari modi di assicurare uno sviluppo più sostenibile, in quanto bisognoso di minori risorse; senza sottovalutare, d'altra parte, che il mancato rispetto degli standard green rischierebbe, al contrario, di pregiudicare l'ambiente. Il testo esamina i diversi strumenti, previsti o potenziati dal Pnrr, volti ad assicurare la transizione digitale, anche coinvolgendo operatori privati: tra essi, le infrastrutture per la mobilità e i trasporti intermodali, le *smart grids*, il *cloud* nazionale e le infrastrutture per la interoperabilità delle banche dati. Gli autori trattano poi degli appalti verdi e dell'impiego di strumenti innovativi, come la tecnologia *blockchain*, e segnalano i problemi che la digitalizzazione può comportare e i correttivi opportuni, soprattutto in termini di investimenti nella *cybersecurity*.

La Missione 2 è quella specificamente dedicata alla transizione ecologica,

espressione il cui significato giuridico è discusso all'inizio del contributo di Giuseppe Urbano, che poi, definiti i termini della questione ecologica in Italia, esamina il modo in cui essa è stata finora affrontata e le innovazioni introdotte dal Pnrr. L'autore osserva che, nella prospettiva del Pnrr, i valori ecologici non sono meri limiti esterni e negativi dello sviluppo economico, ma costituiscono una variabile interna e presupposta delle stesse prospettive di sviluppo. Segue l'analisi delle diverse componenti della Missione e delle tendenze generali, emergenti anche dalle previsioni relative alle altre Missioni. Chiudono il testo riflessioni sul rapporto tra gli obiettivi ambientali e quelli di carattere sociale, che richiedono misure sociali di accompagnamento, per esempio in termini di politiche del lavoro.

Il contributo di Daniela Bolognino è dedicato alle infrastrutture, oggetto della Missione 3. In questa materia la conciliazione delle esigenze di sviluppo e di tutela ambientale è particolarmente importante, sia in relazione ai lavori di realizzazione delle infrastrutture, sia in relazione al contributo che esse danno nell'orientare la mobilità verso forme più sostenibili. Gli investimenti sono cospicui, soprattutto nel settore ferroviario, perché gli obiettivi sono ambiziosi: lo sviluppo dell'intermodalità, la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, l'implementazione della connettività, la coesione territoriale con riduzione dei tempi di percorrenza, la competitività del sistema produttivo attraverso un sistema più efficiente dei trasporti. Il testo esamina in dettaglio gli orientamenti europei e quelli nazionali nei vari settori del trasporto, con particolare riferimento all'individuazione degli investimenti da realizzare e all'integrazione tra diverse forme di mobilità.

Giuliana Marra si occupa della Missione 4, relativa all'istruzione e alla ricerca, nelle due direttive presenti nel Pnrr: quella dei diversi cicli di istruzione e quella della ricerca, anche finalizzata all'attività produttiva. La Missione interviene, da un lato, sull'intera filiera dell'istruzione e della ricerca e, dall'altro, sulla costruzione di connessioni più funzionali tra questa dimensione e quella del lavoro e dell'impresa. Il nesso con gli obiettivi di tutela ambientale è qui meno diretto, ma – come osserva l'autrice – l'importanza degli investimenti nel capitale umano non può essere trascurata neanche in vista del loro raggiungimento. Né va trascurato il contributo di queste misure al miglioramento dell'organizzazione familiare, con una maggiore attenzione al lavoro delle donne e alle pari opportunità. In effetti, la realizzazione delle misure riconducibili a questa Missione è condizione per il successo degli obiettivi di sviluppo e di conservazione delle risorse.

Bisogna evitare di concepire lo sviluppo sostenibile esclusivamente come bilanciamento tra le esigenze di sviluppo economico e promozione delle attività d'impresa, da un lato, e quelle di tutela dell'ambiente e conservazione delle risorse, dall'altro: altrettanto importante è la componente di coesione e inclu-

sione sociale, a cui è dedicata la Missione 5, oggetto del contributo di Giorgia Gloria. L'autrice osserva che, per questa parte, il Pnrr si presenta non solo come un necessario strumento di riequilibrio della situazione post-pandemica, ma anche come occasione per realizzare un nuovo modello sociale, più sostenibile e inclusivo. Il testo esamina le diverse componenti della missione in rapporto agli squilibri della società italiana, alle altre missioni del Pnrr e agli obiettivi internazionali, mettendo in luce l'importanza degli obiettivi di inclusione sociale e di un attento monitoraggio sul loro raggiungimento.

Della Missione 6, relativa alla salute, si occupa infine Alice Ferraina, che muove dall'esperienza della pandemia di Covid-19 e dalle carenze con essa emerse, per poi esaminare le singole categorie di interventi contemplati nell'ambito della Missione. Sono esaminati analiticamente gli investimenti, le iniziative relative alla medicina di prossimità e alla telemedicina e gli interventi di tipo regolatorio, in rapporto alle esigenze emerse e agli obiettivi di sostenibilità nel tempo. L'autrice osserva che la Missione adotta una concezione distante da quella incentrata sugli ospedali, che caratterizza attualmente il sistema sanitario nazionale, e contempla un avvicinamento delle strutture alla cittadinanza e un forte spirito di prevenzione e contenimento dei rischi, che implica una maggiore valorizzazione delle autonomie, anche nella scelta degli investimenti.

L'analisi dello sviluppo sostenibile nel Pnrr si chiude con l'approfondimento di settori di particolare importanza, il primo dei quali è l'edilizia scolastica, oggetto del contributo di Maria Cristina Cirillo. Si tratta di una materia nella quale si sono susseguiti numerosi interventi normativi e di finanziamento, ma nella quale il Pnrr introduce nuove risorse e criteri innovativi, inerenti tra l'altro alla riqualificazione energetica e all'attenuazione degli squilibri e delle differenze tra aree geografiche. Il Pnrr, osserva l'autrice, è un'imperdibile occasione per rivoluzionare gli ambienti di apprendimento attraverso la realizzazione di nuove strutture e la riqualificazione di quelle esistenti. Il contributo esamina le varie previsioni del Piano e le ulteriori iniziative del Governo, relative alla sostenibilità della scuola come edificio e come luogo educativo.

All'attività edilizia in generale, con particolare riferimento alla politica di semplificazione, è dedicato il contributo di Luca Golisano. Esso chiarisce che una componente importante del principio dello sviluppo sostenibile è l'uso equo e razionale di quella fondamentale risorsa che è il suolo. Di conseguenza, il Pnrr individua nel settore edilizio uno dei principali volani per il rilancio dell'economia nazionale, ma richiede che le misure di semplificazione edilizia e le riforme siano compatibili con il principio dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza, il testo tratta dapprima del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, per poi valutare le azioni previste in proposito dal Pnrr. L'analisi condotta mostra una situazione comunque insoddisfacente, che richiede inter-

venti più penetranti per il controllo dell'attività edilizia, da operare attraverso un intervento legislativo di ampio respiro.

Infine, Maria Cristina Pangallozzi concentra l'attenzione sugli interventi previsti dal Pnrr per lo sviluppo di infrastrutture e servizi digitali. Dopo avere descritto il ritardo del nostro Paese da questo punto di vista, l'autrice osserva che gli orientamenti emersi in sede europea aprono importanti opportunità di finanziamento per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, comunque non di facile attuazione, e che il Pnrr, anche stimolando un maggiore ruolo dello Stato, introduce importanti misure e riforme "abilitanti" in questa materia. Tenendo in considerazione i risultati ottenuti sulla base delle precedenti iniziative e gli ostacoli incontrati nella realizzazione dei relativi progetti, il testo propone poi alcune riflessioni relative, tra l'altro, al necessario sviluppo della cultura digitale e al bisogno di continuità e coerenza nel governo del settore.

**I**  
**PROFILI INTERNAZIONALI,  
EUROPEI E COMPARATI**



# L'EMERSIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE AL LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE

di Luciano Monti

**Sommario:** 1. Lo sviluppo sostenibile con Agenda 2030 e le iniziative faro dell'UE. – 2. La reportistica internazionale, europea e nazionale sullo sviluppo sostenibile. – 3. La resilienza trasformativa e i quadri operativi di monitoraggio per la transizione ecologica e quella digitale. – 4. La *governance* multilivello nella programmazione concorrente per la politica di coesione. – 5. Gestione concorrente, programmazione e ciclo del progetto.

## 1. Lo sviluppo sostenibile con Agenda 2030 e le iniziative faro dell'UE

Il concetto della sostenibilità è stato messo a fuoco negli anni Settanta del secolo scorso e la sua apparizione sulla ribalta internazionale e politica è da attribuire in buona misura alle iniziative del Club di Roma, fondato e presieduto da Aurelio Peccei e in particolare alla pubblicazione nel 1972 dello studio promosso dal Club stesso, dal titolo “*I limiti della crescita*” (1972)<sup>1</sup>.

L'approccio alla sostenibilità è stato improntato inizialmente alla valorizzazione del capitale naturale e dei suoi servizi ecosistemici, con l'obiettivo di delineare una contabilità ambientale capace di dialogare e di integrarsi con quella prettamente economica<sup>2</sup> e successivamente allo studio dell'era dell'Antropocene<sup>3</sup> e quella che è stata definita “la grande accelerazione”. Quest'ul-

---

<sup>1</sup> D. MEADOWS *et al.*, *The Limits of Growth*, Club of Rome, 1972.

<sup>2</sup> R. COSTANZA *et al.*, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 1997, 387(6630), 253-260.

<sup>3</sup> P.J. CRUTZEN, E.F. STOERMER, *The Anthropocene*, in *The International Geosphere–Biosphere Programme (IGBP): A Study of Global Change of the International Council for Science (ICSU)*, Newsletter 41, maggio 2000.

tima ha determinato un incremento esponenziale dell'impronta umana (la c.d. *footprint*) sul pianeta<sup>4</sup>.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con la Conferenza di Rio del 1992 e l'istituzione dell'Agenda 21, è emersa anche la consapevolezza che lo sviluppo sostenibile non potesse essere affidato solo ad alcuni Paesi volentieri, ma si dovesse basare su una strategia globale fondata su intese intergovernative.

Nella prima decade del corrente secolo la sostenibilità è stata ampliata, andando ad abbracciare tutti gli asset del pianeta, dunque non solo il *capitale naturale* ma anche il *capitale umano*, il c.d. *capitale strumentale allo sviluppo socioeconomico* e la *salute*, nonché le relazioni tra tutti questi<sup>5</sup>.

Particolarmente rilevante ai fini della presente indagine, l'accezione allargata del capitale umano a quello che è stato definito il *capitale sociale*, caratterizzato da tre elementi specifici: fiducia reciproca diffusa tra le persone e le loro aggregazioni in tutte le sfere della vita in una comunità territoriale; il sistema di valori e norme di solidarietà condivisi dai membri della comunità territoriale e dalle loro associazioni; la capacità delle associazioni territorialmente fondate di agire su tali valori e norme ed essere politicamente impegnati a perseguire obiettivi di sviluppo<sup>6</sup>.

La ricordata necessità di addivenire a una strategia globale e l'approccio multidimensionale sono alla base di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile varata nel 2015, che considera contemporaneamente le dimensioni del *capitale naturale*, del *capitale umano* e del *capitale strumentale allo sviluppo socioeconomico* (vedi Figure 1A, 1B e 1C), compiendo un passo avanti rispetto agli otto obiettivi della *Millennium Declaration* del 2000<sup>7</sup>. Esso è anche il punto di partenza condiviso per definire la strategia globale di contrasto agli effetti economici, sociali e sanitari di Covid 19<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> W. STEFFEN, P.J. CRUTZEN, J.R. MCNEILL, *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*, in *Ambio*, 2007, vol. 36, 614-621.

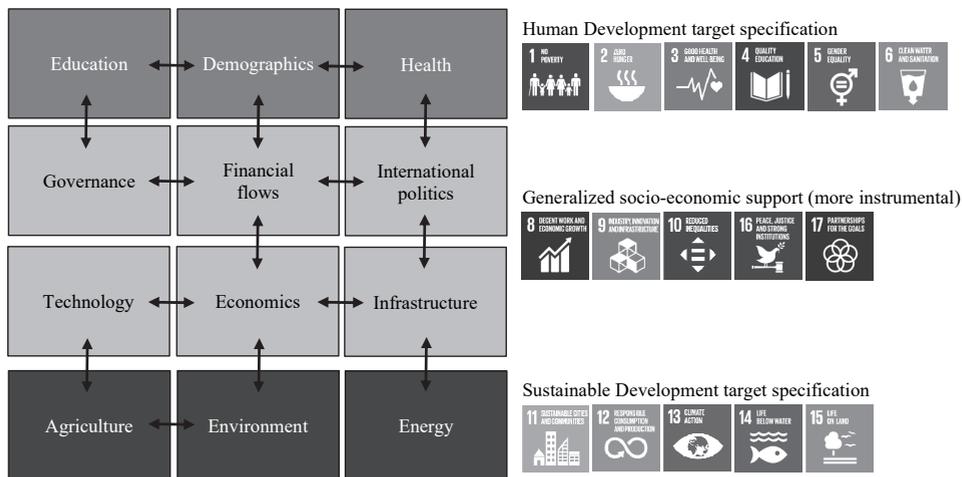
<sup>5</sup> PAPA FRANCESCO, *Laudato Si'*, 2015. Per un commento a quest'ultima vedi L. FIORANI, *Francesco sogna ancora, A cinque anni dalla "Laudato Si'"*, Edizioni Francescane Italiane, Perugia, 2020.

<sup>6</sup> 30 agosto 2021. Per una raccolta dei principali studi in questo ambito e l'impatto sulla coesione territoriale vedi Esoc-Lab, *Research on governance and Institutional performance at the Esoc-Lab*.

<sup>7</sup> UN, Resolution *United Nations Millennium Declaration* adopted by the General Assembly, 55/2, 18 September 2000.

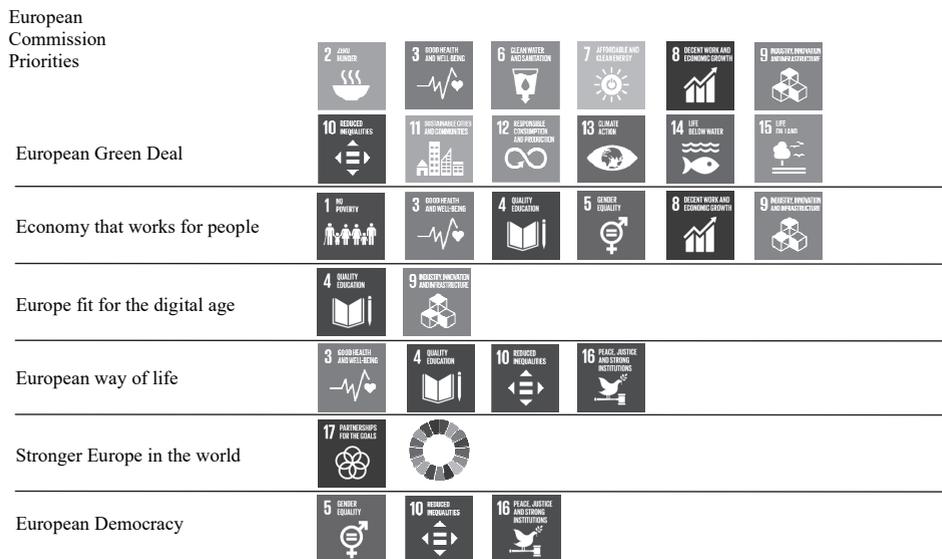
<sup>8</sup> UN, *Shared Responsibility, Global Solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*, 2020.

Figura 1A. – I macro ambiti di intervento dei *goals* di Agenda 2030 secondo IFS-UNDP



Fonte: UNDP, SDG Integration, *The models of the International Futures (Ifs) system and related SDGs.*

Figura 1B. – Interfaccia Agenda della Commissione europea e Agenda 2030



Fonte: Infografica Commissione europea <sup>9</sup>.

<sup>9</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Commission staff working document, *Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*, SWD(2020) 400 final, Bruxelles, 18 novembre 2020.

Figura 1C. – I macro ambiti di intervento dei goal di Agenda 2030 nella classificazione Istat



Fonte: Istat<sup>10</sup>.

Un altro modo di cogliere la interconnessione tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*) è quello di fare riferimento alle cinque P, ovvero: *Persone* (eliminare fame e povertà in tutte le forme e garantire dignità e uguaglianza); *Prosperità* (garantire vite prospere e piene in armonia con la natura); *Pace* (promuovere società pacifiche, giuste e inclusive); *Partnership* (implementare l’agenda attraverso solide partnership); e *Pianeta* (proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future). Questo, tuttavia, non è il solo cambio di passo segnato da Agenda 2030 e dalla sua strategia. Importante è anche l’evoluzione dal modello semplicemente previsivo (*forecast*) in quello “strategico” (*foresight*), come evidenziato in Figura 2, con la conseguente definizione e il monitoraggio degli scostamenti dal percorso di avvicinamento ai target predeterminati (v. Figura 3).

<sup>10</sup> ISTAT, *Rapporto SDGs 2020*, maggio 2020.

Figura 2. – Dal modello previsivo alla pianificazione strategica

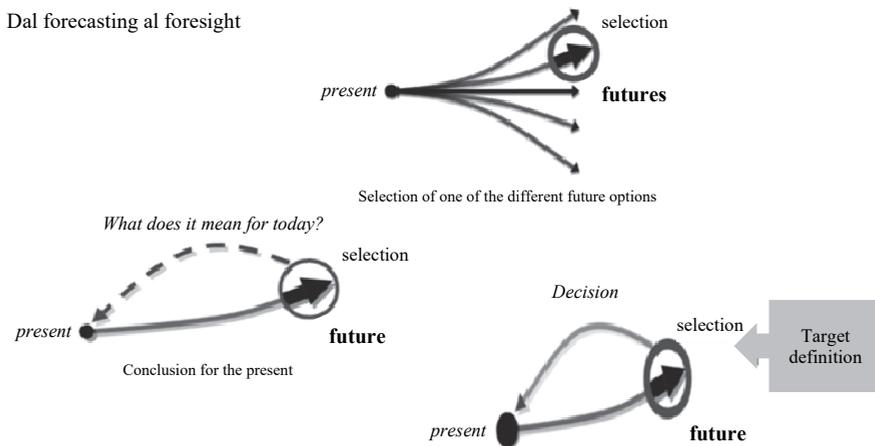
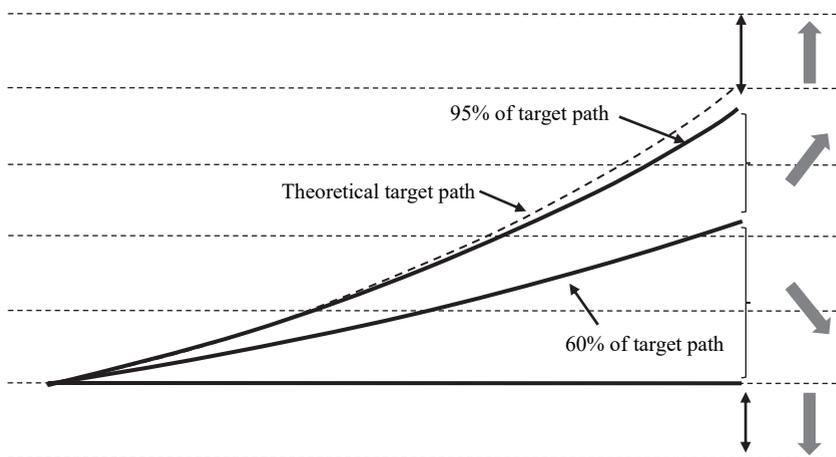


Figura 3. – Il monitoraggio del percorso di avvicinamento al target



## 2. La reportistica internazionale, europea e nazionale sullo sviluppo sostenibile

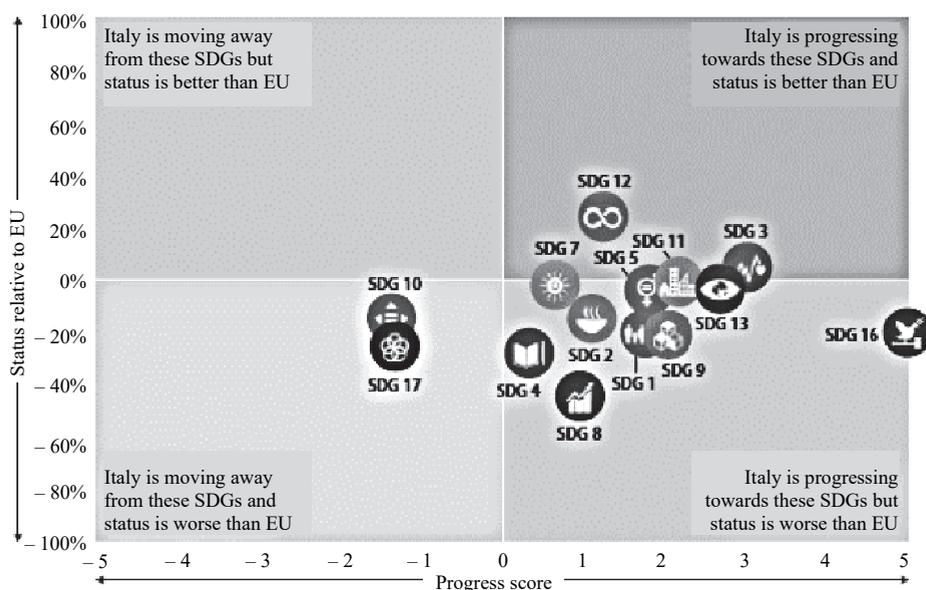
Questo nuovo approccio ha dato vita a una proliferazione di reportistica sia a livello internazionale che nazionale, la quale non solo ha fornito e fornisce ai governi e alle amministrazioni dello Stato in generale l'opportunità di meglio delineare le proprie strategie di sviluppo sostenibile e l'impatto che su queste hanno i singoli provvedimenti (riforme o investimenti) adottati; ma contribui-

sce ad aumentare la consapevolezza del valore della sostenibilità a 360 gradi presso gli *stakeholders*, i media e i singoli cittadini.

A livello mondiale viene curato periodicamente un rapporto sulla sostenibilità: *The Global Sustainable Development Report*<sup>11</sup>. A livello europeo, invece, il punto di riferimento è il *Rapporto annuale Eurostat sullo sviluppo sostenibile in Europa*<sup>12</sup> che dedica anche una sezione ai Paesi membri e che è il prodotto annuale del monitoraggio sul raggiungimento dei vari target avviato dalla Commissione europea sin dal 2016.

Di seguito, in Figura 4, la valutazione della Commissione europea relativa all'Italia.

Figura 4. – La valutazione di Eurostat sulla performance dell'Italia per il 2021



Fonte: Eurostat Sustainable development in the European Union Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context 2021 edition, May 2021.

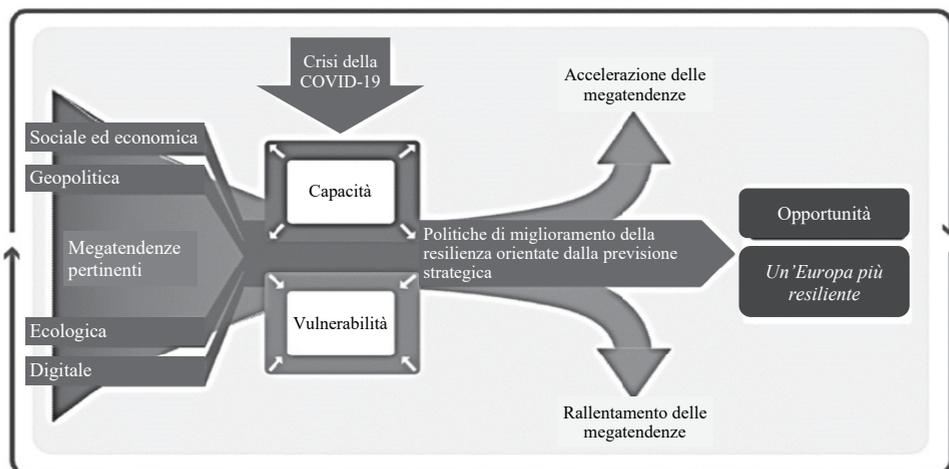
<sup>11</sup> NAZIONI UNITE, *Global Sustainable Development Report 2019. The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development*, New York, 2019. Le precedenti edizioni sono: NAZIONI UNITE, *Global Sustainable Development Report 2016*, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2016 e NAZIONI UNITE, *Global Sustainable Development Report 2015*, New York, 2015.

<sup>12</sup> EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2021 edition*, May 2021; EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2020 edition*, maggio 2020.

Nel riquadro in alto a destra della menzionata Figura 4, sono indicati gli obiettivi per i quali il Paese sta progredendo verso il target prefissato con valori superiori alla media europea. Nel riquadro in basso a destra gli obiettivi per i quali il Paese progredisce verso il target, ma con valori inferiori alla media europea. Nel riquadro in alto a sinistra gli obiettivi per i quali il Paese si allontana dal target prefissato ma mantiene valori superiori alla media europea. Infine, nel riquadro in basso a sinistra gli obiettivi per i quali il Paese si allontana dal target e presenta valori inferiori alla media europea. Si noti che in quest'ultimo riquadro sono posizionati il *Goal 10* (ridurre le diseguaglianze) e il *Goal 17* (partnership per gli obiettivi), entrambi temi centrali per il ruolo del Cipess e per lo sviluppo della politica di coesione che mira a ridurre proprio le diseguaglianze e i divari (appunto il *Goal 10*) e si basa sulla *governance* multilivello (*Goal 17*).

Nel settembre 2020 la Commissione ha illustrato il proprio modello per integrare la previsione strategica nel processo decisionale dell'UE, introducendo la resilienza come nuova bussola per il processo decisionale dell'UE<sup>13</sup> atto a contrastare e prevenire gli effetti della pandemia o di altri eventi simili in futuro. Come si può vedere nella Figura 5, l'attività di pianificazione strategica e l'approccio alla resilienza (v. *infra*, § 3) conduce al modello della "resilienza

Figura 5. – Legame tra previsione strategica e resilienza



Fonte: Infografica Commissione europea<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio, *Relazione 2020 in materia di previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, COM(2020) 493 final, Bruxelles, 9 settembre 2020.

<sup>14</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *2020 Strategic Foresight Report. Charting the course towards a more resilient Europe*, 2020.

trasformativa”, dove i *megatrends* sono “anticipati” per coglierne le opportunità e scongiurare i rischi. Tra questi, si può notare, i *megatrends* della trasformazione digitale e quella ambientale, pilastri alla base del Dispositivo di Ripresa e Resilienza e conseguentemente dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Le direttrici per concorrere allo sviluppo sostenibile nell’UE sono state formulate nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*<sup>15</sup> del settembre 2020 e sono sintetizzate in sette iniziative faro:

1. *Power up* (premere sull’acceleratore): per la diffusione delle tecnologie pulite e adeguate alle esigenze del futuro;
2. *Renovate* (ristrutturare): che punta a migliorare l’efficienza energetica e delle risorse degli edifici pubblici e privati;
3. *Recharge and refuel* (ricaricare e rifornire): con la promozione delle tecnologie pulite adeguate alle esigenze *del futuro per accelerare l’uso di sistemi di trasporto sostenibili e accessibili*;
4. *Connect* (connettere): con maggiore accesso a reti ad altissima capacità, in grado di fornire almeno connettività Gigabit;
5. *Modernise* (modernizzare): per la modernizzazione dei principali servizi pubblici digitali e accessibili a tutti;
6. *Scale-up* (espandere): con potenziamento delle capacità industriali europee di cloud di dati e della capacità di sviluppare i processori più potenti, all’avanguardia e sostenibili;
7. *Reskill and upskill* (riqualificare e aggiornare le competenze): con investimenti senza precedenti nella riqualificazione e nell’aggiornamento delle competenze.

La dimensione sociale della resilienza, inoltre, è orientata al rispetto dei venti principi del *Pilastro europeo dei diritti sociali*, per i quali sono stati definiti i target per il 2030<sup>16</sup>. Il Comitato europeo delle Regioni ha sottolineato, in tale ambito, che: «un’attuazione chiara, coordinata e ambiziosa del pilastro europeo dei diritti sociali accrescerà il coinvolgimento dell’UE nell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e nei suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, e promuoverà un’attuazione socialmente equa del *Green Deal* europeo»<sup>17</sup>.

Nell’*Impegno sociale di Porto*<sup>18</sup>, i partner hanno convenuto i tre obiettivi

---

<sup>15</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17 settembre 2020.

<sup>16</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, *Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2021) 102 final, Bruxelles, 4 marzo 2021.

<sup>17</sup> COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, Parere, *L’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali da una prospettiva locale e regionale*, SEDEC-VII/019 144<sup>a</sup> sessione plenaria del 5, 6 e 7 maggio 2021.

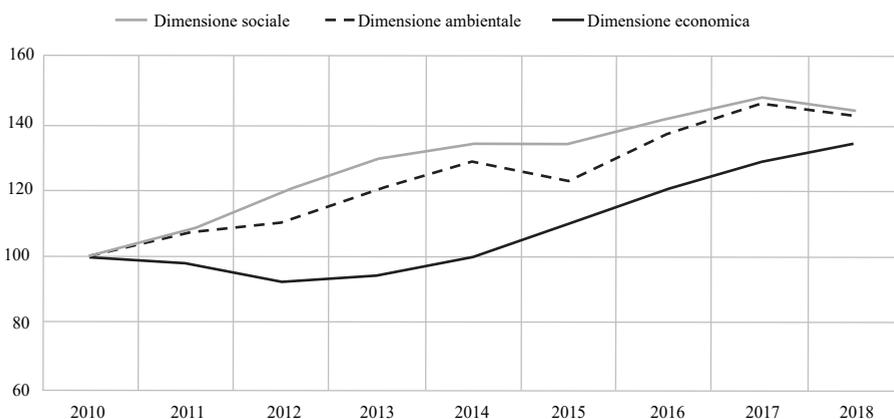
<sup>18</sup> Porto Social Commitment, May 7th, 2021.

principali per il 2030 fissati nel menzionato piano d'azione della Commissione sul *Pilastro europeo dei diritti sociali*, vale a dire:

- almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro;
- almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione;
- il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni, di cui almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini.

Infine, il monitoraggio specifico del percorso dell'Italia per il raggiungimento dei target di Agenda 2030 è assicurato da diverse fonti. La base dati è fornita da Istat, che ne cura periodicamente il rilascio<sup>19</sup>. Nel rapporto del 2020<sup>20</sup>, che fotografa il nostro Paese alla vigilia della crisi pandemica, si osserva che: «Nel periodo considerato, gli indicatori compositi (v. Figura 6) mostrano una tendenza generalizzata al miglioramento, che risulta più accentuata per la parte ambientale e sociale rispetto a quella economica. Quest'ultima ha evidenziato un peggioramento fino al 2013, in linea con la caduta dei ritmi produttivi e dell'occupazione registrati in quegli anni, per poi riprendersi negli anni successivi»<sup>21</sup>.

**Figura 6. – Indicatore composito per la dimensione sociale, economica e ambientale anni 2010-2018**



Fonte: Istat.

<sup>19</sup> ISTAT, *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, 2020.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> ISTAT, *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, cit., 18.

Il Ministero dell'Ambiente ha inoltre curato rapporti sullo stato di attuazione di Agenda 2030 nel Paese<sup>22</sup>, mentre l'Istat ha elaborato una tabella di raccordo degli indicatori riferiti ai domini del Bes e gli SDGs (v. Figura 7).

Figura 7. – Le dodici dimensioni del benessere e gli obiettivi dell'Agenda 2030

BES		SDGs	
1. Salute	3 indicatori	3 nel goal 3	
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel goal 4 1 nel goal 8	 
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	7 indicatori	1 nel goal 5 6 nel goal 8	 
4. Benessere economico (*)	7 indicatori	5 nel goal 1 3 nel goal 10	 
5. Relazioni sociali			
6. Politica e istituzioni (*)	8 indicatori	4 nel goal 5 5 nel goal 16	 
7. Sicurezza	3 indicatori	1 nel goal 5 2 nel goal 16	 
8. Benessere soggettivo			
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 nel goal 11 1 nel goal 13	 
10. Ambiente (**)	13 indicatori	1 nel goal 1 2 nel goal 6 1 nel goal 7 1 nel goal 8 5 nel goal 11 2 nel goal 12 4 nel goal 13 1 nel goal 14 2 nel goal 15	        
11. Innovazione, ricerca e creatività	2 indicatori	2 nel goal 9	
12. Qualità dei servizi (*)	5 indicatori	1 nel goal 1 3 nel goal 3 1 nel goal 6 1 nel goal 16	   
(*) 1 indicatore ripetuto in più goal		(**) 6 indicatori ripetuti in più goal	

Fonte: Istat, *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, 2020.

<sup>22</sup> MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Voluntary National Review, Italy, National Sustainable Development Strategy*, 2017.

Tuttavia, la panoramica più completa è offerta dai rapporti periodici dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), un'organizzazione autonoma che riunisce attualmente oltre trecento tra le principali organizzazioni della società civile italiana e che ha prodotto un rapporto annuale a partire dal 2016<sup>23</sup>.

Nel Rapporto 2020 (dati pre-pandemia quindi) quest'ultima segnala che: «l'Italia mostra segni di miglioramento per quattro Obiettivi (1, 8, 12, 16) e una sostanziale stabilità per dieci Obiettivi (2, 3, 4, 5, 6,7, 10, 13, 15 e 17). Peggiorano invece gli indicatori relativi agli Obiettivi 9 e 11»<sup>24</sup>.

Dal 2021 ASviS cura anche un Rapporto specifico per i Territori che mette a disposizione dei decisori politici e della società civile uno strumento che, attraverso indicatori statistici elementari e compositi, raccoglie e analizza il posizionamento di regioni, province, città metropolitane, aree urbane e comuni rispetto ai 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030<sup>25</sup>, e una nota di commento al Pnrr con una sezione di valutazioni che prendono spunto dal piano adottato il 12 gennaio 2021, per trarne indicazioni e proposte utili alla revisione in sede di Governo<sup>26</sup>.

Sempre del 2021 anche il *Rapporto Cerved sull'Italia sostenibile*<sup>27</sup>. Quest'ultimo offre una mappa basata su circa 300 dati statistici rilevati su tutte le province italiane, combinate in indici sintetici che consentono di individuare punti di forza e di debolezza dei singoli territori nella sfera economica, sociale o ambientale.

Un lavoro di analisi dei diversi indicatori di sostenibilità, a partire dagli indicatori di Benessere equo e sostenibile (Bes) e dagli SDGs e target di Agenda 2030, è stato condotto dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Nuvv) presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica<sup>28</sup>. Lavoro che ha condotto alla definizione di un *framework* unitario ora al vaglio del Dipe ed esposto in un documento reso pubblico<sup>29</sup>, nel quale si identificano, basandosi sulle delibere assunte dal Cipe

<sup>23</sup> Il più recente è ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Rapporto 2020*, 2020.

<sup>24</sup> ASviS, *Rapporto 2020*, cit.

<sup>25</sup> ASviS, *Rapporto I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, 2021.

<sup>26</sup> ASviS, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza, la Legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi di Agenda 2030*, marzo 2021.

<sup>27</sup> Cerved, *Il Rapporto Italia Sostenibile*, 2021.

<sup>28</sup> NUVV-DIPE, *Relazione sulle attività svolte nel periodo luglio 2020-giugno 2021*. Più in generale Dipe, *Relazione sull'attività del Cipe, Anno 2020*, giugno 2021 che le sintetizza.

<sup>29</sup> NUVV-DIPE, *Le misure della sostenibilità nel processo di trasformazione del CIPE in CIPESS*, aprile 2021.

negli ultimi dieci anni, quali ambiti prevalenti di intervento, le infrastrutture, la ricerca e l'innovazione, le politiche di coesione, le aree urbane, la sanità, l'ambiente, le politiche agricole e imprese e attività produttive<sup>30</sup>.

Si rileva, infine, la iniziativa della Corte dei conti, che ha sottolineato come: «Attualmente nel ciclo del bilancio non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli Obiettivi dell'Agenda» e ha avviato uno studio sperimentale<sup>31</sup> «allo scopo di definire i primi passi operativi di una metodologia che permetta di associare, attraverso un puntuale esercizio di riclassificazione della spesa, l'elemento del bilancio più pertinente, e quindi più 'sensibile' in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/Target dell'Agenda 2030»<sup>32</sup>.

Conclude la Corte che: «La netta preponderanza dei Goal legati alla riduzione delle disuguaglianze (Goal 10), alla protezione dei diritti del lavoro e al sostegno al tessuto imprenditoriale del Paese (Goal 8) alla salute (Goal 3) al rafforzamento delle istituzioni locali (Goal 16), mette in evidenza la risposta degli stanziamenti di bilancio nell'anno 2020 all'emergenza economica e sociale legata alla crisi sanitaria da Covid-19»<sup>33</sup>.

Le prime risultanze di tale studio sono rappresentate nella Figura 8.

Relativamente ad alcuni obiettivi, vengono rilasciati anche altri rapporti che prendono in esame lo sviluppo sostenibile in Italia, come, per esempio, quello curato dall'Agenzia europea per l'ambiente<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Ibid. In merito alla politica di coesione, come precisa Nuvv, questa «presenta carattere multisettoriale e quindi multi-comprensivo di interventi riguardanti trasversalmente i diversi ambiti tipicamente settoriali". Si tratta infatti di politiche volte al riequilibrio socioeconomico dei territori, attraverso misure e azioni di investimento nelle aree geografiche che maggiormente soffrono il divario in termini di prodotto, occupazione, equità sociale»

<sup>31</sup> Corte dei conti, Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 20/SSRRCO/INPR/20. L'analisi viene effettuata sui dati del rendiconto finanziario 2020 ed in particolare sugli stanziamenti definitivi di spesa. Per la definizione del perimetro di spesa da classificare si è fatto riferimento all'insieme delle spese programmate dalle amministrazioni per "funzioni istituzionali" (ossia funzioni istituzionali "caratteristiche" o "core" di ciascuna amministrazione).

<sup>32</sup> CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2020, 447.

<sup>33</sup> CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, cit., 454.

<sup>34</sup> EEA, *Italy country profile – SDGs and the environment*, 02 Dec 2020.