

Sintesi del Rapporto e proposte

Se il Rapporto Territori dell'ASviS, giunto quest'anno alla sua sesta edizione, nel corso del tempo è andato progressivamente affinando le sue analisi e le sue capacità interpretative grazie all'impegno dell'Area Ricerca e al ricco contributo del Gruppo di lavoro 11 (Città e comunità sostenibili) e dei suoi sottogruppi, il percorso del Paese verso un governo sostenibile capace di supportare le trasformazioni territoriali stenta ad affermarsi. Basti citare il ventilato ulteriore condono edilizio per comprendere i rischi che esso corre, anche perché continua a evidenziarsi un problema generale di metodo: infatti, solo in una prospettiva di **governo integrato del territorio** è possibile gestire in modo consapevole le crescenti interdipendenze fra le diverse dimensioni settoriali del problema, accettando la sua complessità, principio cardine della sostenibilità. Ed è proprio da questo punto di vista che si evidenziano significativi arretramenti nei comportamenti dei maggiori attori della scena pubblica italiana.

Il quadro internazionale ed europeo per la “localizzazione” dell’Agenda 2030

Come descritto nel Rapporto annuale dell'ASviS pubblicato ad ottobre, a dieci anni dall'adozione dell'Agenda 2030, i progressi globali verso gli SDGs appaiono decisamente insufficienti: solo il 18% dei Target verranno raggiunti, mentre una quota rilevante è in stallo o in regressione. Povertà estrema, insicurezza alimentare, carenze nell'accesso ad acqua, servizi igienici, energia e alloggi dignitosi restano diffuse, così come disuguaglianze di genere e lavoro informale.

In questo quadro, l'ASviS, così come l'ONU e altre organizzazioni internazionali, sottolinea l'urgenza di **accelerare l’attuazione dell’Agenda 2030**, puntando su coerenza delle politiche, partenariati e governance multilivello, come indicato anche dal vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi ONU del 2023 dedicato agli SDGs e dal “Patto sul Futuro” del 2024. In ambedue le occasioni, è stato riconosciuto esplicitamente che la localizzazione degli SDGs è decisiva per “non lasciare indietro nessun territorio” e valorizzare il ruolo delle autorità locali e regionali.

Coerentemente con tale impostazione, nel primo capitolo di questo Rapporto si mostra come negli ultimi anni si sia consolidato un ecosistema di iniziative che promuovono l'**integrazione degli SDGs nelle politiche locali** comprendente: il Forum annuale delle Autorità Locali nell'ambito dell'High Level Political Forum dell'Onu, i Rapporti UCLG sulla localizzazione dell'Agenda 2030, l'espansione delle Voluntary Local e Subnational Reviews (oltre 500 buone pratiche nel 2025) e la Local2030 Coalition che lavora su strumenti, capacità e finanziamenti per i territori. Anche l'Unione europea ha integrato gli SDGs nei propri strumenti (PNRR, coesione, programmi di *capacity building*) e rafforzato il dialogo con le città e le regioni attraverso il Comitato delle Regioni, l'European Local2030 Hub e reti come CEMR e PLATFORMA.

Esempi come la nuova Direttiva sulla qualità dell'aria e le raccomandazioni europee per una politica unitaria dell'*housing* mostrano come sfide ambientali e sociali cruciali per le città richiedano decisioni europee ambiziose e una forte capacità di attuazione locale. Purtroppo, sul fronte climatico, la COP30 di Belém (svoltasi nel mese di novembre) ha rappresentato un compromesso al ribasso: nonostante l'urgenza di contenere l'aumento della temperatura entro 1,5°C, nei testi negoziali manca ancora un riferimento chiaro all'uscita dai combustibili fossili, e gli impegni di finanza climatica e adattamento restano generici e insufficienti. Si sono registrati alcuni passi avanti su giusta transizione, ruolo delle comunità locali e Popoli indigeni, e un rafforzamento del Global Stocktake, ma l'inerzia sembra aver prevalso rispetto alla necessità di ridurre rapidamente le emissioni.

I ritardi e le incertezze sulle politiche italiane

L'Italia, che a Belém non ha sostenuto una roadmap vincolante sui fossili e non ha aderito ad alcune dichiarazioni su informazione e metano, è ora chiamata a colmare il divario tra retorica e azione, rivedendo in senso più ambizioso il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), accelerando l'installazione di impianti di energia rinnovabile e la creazione di Comunità energetiche, adottando una legge nazionale sul clima e definendo tempi certi per l'uscita da carbone e fonti fossili complessive. In questa prospettiva,

esperienze come il progetto Let'sGOv e l'alleanza tra le città italiane della Missione UE “*100 climate-neutral cities*” mostrano il potenziale delle grandi aree urbane come **laboratori di innovazione multilivello**. D'altra parte, in vista dell'accelerazione necessaria per cercare di raggiungere gli SDGs entro il 2030, il rafforzamento della governance multilivello e della capacità dei territori di progettare, finanziare e valutare politiche sostenibili si dimostrano condizioni essenziali per trasformare gli impegni globali in cambiamenti concreti nella vita delle comunità.

Questi impegni devono essere resi coerenti con il percorso dell'Italia verso la terza *Voluntary National Review* (VNR), che il nostro Paese intende presentare all'HPLF del 2026. L'aggiornamento della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) del 2022 ha introdotto 55 obiettivi quantitativi al 2030 e ha rafforzato tre vettori trasversali - coerenza delle politiche, cultura della sostenibilità, partecipazione degli stakeholder - ma il Programma per la *Policy Coherence for Sustainable Development* (PCSD) non è stato attuato. Peraltro, un punto qualificante della SNSvS 2022 è il crescente coinvolgimento dei territori attraverso la definizione di strategie regionali di sviluppo sostenibile. Da questo punto di vista si segnalano i numerosi contributi di Regioni e Città alla VNR 2026 e, più di recente, le Linee guida nazionali per le *Voluntary Local Reviews*, che mirano a standardizzare il monitoraggio locale e a integrare in modo sistematico la prospettiva territoriale nel processo nazionale. Rilevante è anche l'esperienza del Rapporto “Toscana 2030”, realizzato dall'ASvS per conto del Consiglio regionale.

La situazione dei territori italiani rispetto all'Agenda 2030

Nel secondo Capitolo del Rapporto viene valutato lo stato di attuazione dell'Agenda 2030 per le Regioni e Province Autonome (PA) e per le Città Metropolitane (CM), coerentemente con il “Sistema multilivello di Strategie e di Agende per lo sviluppo sostenibile” sviluppato dall'ASvS. Riprendendo alcune evidenze illustrate nel Rapporto annuale 2025 dell'ASvS e confrontandole con quanto emerge a livello territoriale, si ha la conferma che il nostro Paese non solo evidenzia **un'evoluzione decisamente insoddisfacente per gran parte degli SDGs**, ma mostra anche **forti diseguaglianze territoriali**, in contrasto con il motto dell'Agenda 2030 di “non lasciare nessuno indietro”.

Rispetto ai 14 Goal analizzati a livello territoriale, dal 2010 in poi si ha che:

- **solo per il Goal relativo all'economia circolare (G12) si registra un forte miglioramento**, rilevato in diciotto Regioni/PA su ventuno;
- **per quattro Goal si evidenzia un miglioramento contenuto**: istruzione (G4), parità di genere (G5), energia (G7), lavoro (G8). Per questi Goal, quasi tutti i territori mostrano miglioramenti forti o contenuti o stabilità. Un peggioramento si registra in una sola Regione e per un solo Goal, si tratta della Valle d'Aosta per il G8;
- **per quattro Goal si evidenzia una sostanziale stabilità**: agricoltura (G2), salute (G3), imprese, infrastrutture e innovazione (G9), città e comunità (G11). Per questi Goal le Regioni/PA in allontanamento dai Target sono otto;
- **per i restanti cinque Goal analizzati si registra un peggioramento**: povertà (G1); acqua (G6); diseguaglianze (G10); vita sulla terra (G15); giustizia e istituzioni (G16). Il peggioramento riguarda tutte le Regioni/PA per povertà (G1) e vita sulla terra (G15) e la stragrande maggioranza di esse per acqua (G6), diseguaglianze (G10) e giustizia e istituzioni (G16). Nel complesso il peggioramento riguarda circa il 90% dei casi analizzati.

Per i Goal analizzati solo a livello nazionale, cambiamento climatico (G13) e vita sott'acqua (G14), l'Italia mostra un lieve miglioramento, mentre per la partnership (G17) si ha un peggioramento.

Guardando al livello degli indici composti raggiunto dai diversi territori nell'ultimo anno considerato, si ritrova la **consueta divergenza tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno**. Nelle regioni centrosettentrionali, infatti, per la maggior parte dei Goal gli indici composti presentano valori superiori a quelli medi nazionali, mentre nel Mezzogiorno prevalgono valori inferiori. Fanno eccezione i Goal relativi a energia (G7), economia circolare (G12), vita sulla terra (G15) e giustizia e istituzioni (G16), per i quali un numero significativo di regioni del Mezzogiorno mostra livelli vicini o superiori a quelli nazionali.



Anche guardando ai 29 “obiettivi quantitativi” analizzati si confermano le criticità sopra evidenziate. Sulla base delle tendenze degli ultimi anni, i territori che possono raggiungere il maggior numero di obiettivi quantitativi sono la PA di Trento, la Valle d’Aosta, la Liguria e l’Umbria, per le quali sembra possibile raggiungere 12-13 obiettivi su 29 (un valore pari al 43% del totale). Di contro, in 11 Regioni/PA su 21 gli obiettivi raggiungibili sono meno di un terzo. Soffermandosi, invece, sugli obiettivi da cui i territori si stanno allontanando, per dieci Regioni tale fenomeno riguarda il 30% degli obiettivi, mentre le migliori performance si riscontrano in Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia, le quali si allontanano “solo” dal 17% degli obiettivi.

Gli obiettivi quantitativi appartenenti alla dimensione prevalentemente economica risultano quelli in una situazione meno critica, con una quota di obiettivi raggiungibili pari al 41%. Situazione più problematica si registra per le altre dimensioni: infatti, gli obiettivi sociali raggiungibili sono poco più di un terzo (35%), quelli ambientali poco più di un quarto (28%) e quelli istituzionali solo il 12%. Dato ancora più grave è rappresentato dal fatto che le Regioni/PA si stanno allontanando da oltre la metà degli obiettivi della dimensione istituzionale, da più di un terzo (36%) di quelli ambientali e dal 20% circa di quelli sociali. Per gli obiettivi a prevalente carattere economico, invece, l’allontanamento riguarda il 14% circa degli obiettivi considerati.

Le disuguaglianze territoriali e le politiche per la coesione, le aree interne, la montagna e le periferie

Le disuguaglianze territoriali italiane sono e rimangono profonde, nonostante l'afflusso straordinario di risorse europee, specialmente negli ultimi anni e con il PNRR. Nel Mezzogiorno la minore capacità dei Comuni di finanziare spesa corrente e gestire nuove infrastrutture si traduce in servizi essenziali più deboli, in particolare per infanzia e sanità: ad esempio, i servizi educativi 0-3 anni coprono appena il 16,5% dei bambini (oltre il 30% nel Centro-Nord) e i posti letto per l’assistenza di lungo periodo sono tre ogni mille residenti, contro i dieci del Nord-Est. A ciò si sommano ritardi nelle grandi infrastrutture materiali e digitali e nei programmi di connettività, che frenano la riduzione dei divari territoriali.

Il PNRR ha attivato centinaia di migliaia di progetti (lo stanziamento complessivo per l’Italia è di circa 194 miliardi), con un ruolo centrale dei Comuni, che sono il secondo soggetto attuatore pubblico per numero di progetti e risorse, ma con un avanzamento finanziario ancora parziale (spesa erogata intorno al 40% delle risorse) e forte concentrazione di fondi nei grandi centri e nelle regioni più forti. Parallelamente, i fondi di coesione 2021-2027 procedono in ritardo: a metà periodo gli impegni sono poco più di un quarto del totale e i pagamenti solo l’8%, con performance ancora peggiori nelle regioni meno economicamente sviluppate.

La revisione intermedia e la “modernizzazione” della politica di coesione aprono la possibilità di riallocare risorse verso priorità strategiche (innovazione, energia, acqua, housing), ma aumentano il rischio di spostare ulteriormente decisioni e programmazione dal livello territoriale a quello nazionale. Nella proposta di nuovo Quadro finanziario 2028-2034, infatti, la coesione viene ridimensionata e sempre più subordinata a obiettivi di competitività, sicurezza e difesa, mettendo in discussione l’approccio *place-based* e multilivello costruito in decenni di politiche europee.

Nel frattempo, le politiche per aree interne, montagna e periferie devono confrontarsi con vincoli amministrativi e finanziari significativi. Le aree interne - il 60% del territorio nazionale, il 52% dei Comuni e oltre 13 milioni di abitanti - restano segnate da spopolamento, carenza di servizi e fragilità socioeconomica. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e il nuovo Piano (PSNAI) rafforzano strumenti e indicatori, ma evidenziano forti differenze di capacità progettuale tra territori e una frammentazione delle fonti di finanziamento, mentre le proiezioni indicano il rischio di spopolamento per la quasi totalità dei Comuni ultraperiferici del Sud entro il 2043. Sul fronte urbano, dopo anni di tagli al personale e alle risorse dei Comuni, si è stratificato un pacchetto di oltre 20 miliardi per rigenerazione, Piani urbani integrati, qualità dell’abitare e progetti nelle periferie, privo però di un’Agenda urbana nazionale e di una legge quadro sulla rigenerazione che garantiscano coerenza, continuità e monitoraggio degli impatti.

Importanti sono anche le politiche abitative e il ruolo delle città nella transizione climatica. A fronte di un patrimonio edilizio vecchio e inefficiente, cresce il disagio abitativo, in particolare per i giovani e gli affittuari nel mercato libero, mentre l'edilizia residenziale pubblica si è ridotta e i fondi per il sostegno all'affitto sono stati discontinui. La nuova Direttiva europea "Case Green" e il Fondo sociale per il clima impongono di programmare ingenti investimenti per riqualificazione energetica e alloggi accessibili. In parallelo, la Nature Restoration Law introduce l'obiettivo di "nessuna perdita netta" di aree verdi urbane e richiede un Piano nazionale per il ripristino della natura, cruciale per ridurre il rischio idrogeologico e usare suolo e infrastrutture verdi come leve di adattamento. Le nove città italiane della Missione UE "100 climate-neutral cities" dimostrano, con i loro *Climate City Contracts* e il progetto Let'sGOv, che è possibile costruire alleanze territoriali, soluzioni finanziarie innovative e percorsi di neutralità climatica credibili, ma affinché tali esperienze diventino "sistema" serve un quadro nazionale stabile, una governance multilivello efficace e un **maggiorre allineamento tra PNRR, politiche di coesione, strategie urbane e politiche abitative.**

Ridurre i rischi naturali e antropici

L'Italia si colloca, per motivi geografici, in un vero e proprio hotspot climatico, con un riscaldamento dell'aria e dei mari più rapido della media globale e un aumento di ondate di calore, periodi siccitosi, incendi, alluvioni e innalzamento del livello del mare. **Le proiezioni climatiche indicano che, ai correnti ritmi, entro metà secolo, il Paese avrà più giorni torridi e notti tropicali, siccità più lunghe e frequenti e mari più caldi e alti**, in particolare nell'Adriatico, con effetti rilevanti su risorsa idrica, ecosistemi, coste e sistemi energetici.

Il Paese è quindi esposto a una molteplicità di rischi interconnessi - idrogeologici, sanitari, agricoli, infrastrutturali - che agiscono come "moltiplicatori" di vulnerabilità preesistenti. L'European Climate Risk Assessment individua nell'Europa meridionale uno dei contesti più critici, dove caldo e siccità incidono su salute, lavoro all'aperto, agricoltura, turismo e sicurezza idrica. Anche il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) riconosce la necessità di rafforzare monitoraggio, basi dati, pianificazione e misure di adattamento in tutti i settori. A questo si aggiunge anche il rischio di "maladattamento": interventi concepiti per ridurre l'impatto climatico (ad esempio, il condizionamento diffuso) che possono aumentare emissioni, consumi idrici o disuguaglianze, se non progettati con una prospettiva sistemica e di giustizia climatica. **Le città emergono come luoghi chiave:** concentrazione di emissioni e impatti, ma anche laboratorio di innovazione, advocacy e contenzioso climatico, in cui si sperimentano politiche di transizione giusta e resilienza urbana.

Dal punto di vista dei rischi specifici, nel quarto Capitolo vengono approfonditi: gli stabilimenti soggetti alla direttiva Seveso e i rischi Na-Tech (incidenti industriali innescati da terremoti, frane, alluvioni, fulmini); le ondate di calore, in forte crescita secondo gli indici internazionali, con conseguenze sanitarie rilevanti e la necessità di sistemi di allerta, pianificazione urbana e infrastrutture sanitarie adeguate; gli incendi boschivi, con dinamiche ancora molto concentrate nel Mezzogiorno e nelle isole e impatti significativi su foreste, biodiversità e aree protette; le alluvioni e i fenomeni di dissesto, con un'escalation di eventi meteo estremi, danni economici crescenti e l'urgenza di prevenzione strutturale e nature-based solutions; la siccità, che si sta trasformando da crisi episodica a pressione strutturale su agricoltura, energia, industria e turismo, aggravata da perdite di rete e gestione inefficiente delle risorse idriche.

In questo contesto **il nesso tra rischi climatici e finanza è dirimente**: le perdite economiche legate agli eventi estremi sono in rapido aumento e pongono rischi fisici e di transizione per banche, assicurazioni e imprese. La finanza sostenibile e il nuovo quadro regolatorio europeo richiedono dati ambientali solidi, il che pone l'ISPRA, con le sue linee guida e piattaforme come IdroGeo e ClimAdapt, in una posizione cruciale per supportare mercati e operatori finanziari nella valutazione dei rischi. **L'analisi sul rischio di credito nei Comuni italiani mostra, inoltre, che fragilità socio-ambientale e "desertificazione bancaria" tendono a sommarsi, penalizzando lo sviluppo locale, mentre la presenza di banche di comunità può contribuire a mitigare vulnerabilità e a orientare gli investimenti verso modelli territoriali più sostenibili.**

Le proposte dell'ASViS per il governo sostenibile del territorio

Politiche di coesione territoriale

A pochi mesi dalla conclusione del programma PNRR, l'avanzamento della spesa segna significative difficoltà, in particolare nell'operato di alcune amministrazioni centrali (lavoro e politiche sociali, turismo, cultura, salute) e di gran parte delle misure assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM). A metà 2025 sono i ministeri ad aver aggiudicato solo il 53% delle risorse messe a bando, contro il 61% delle regioni, il 77% dei Comuni, l'87% delle Province e il 92% delle Città metropolitane. Senza una forte accelerazione, alcune misure rischiano di non arrivare in tempo alla scadenza di agosto 2026, tra cui: i crediti di imposta di Transizione 5.0, il completamento della connettività a 1 Giga nelle aree a fallimento di mercato (circa 3,5 miliardi, con circa 700mila numeri civici a rischio), il trasporto rapido di massa, gli investimenti negli alloggi per studenti, le politiche attive del lavoro e le misure di formazione previste dal programma GOL.

L'attuazione del PNRR ha rallentato l'attuazione della programmazione delle politiche di coesione 2021-27, che al 31 agosto 2025, al quinto anno di attività, è giunta solo all'8% dei pagamenti. Occorre quindi accelerare di molto l'attività, per evitare l'effetto di crollo degli investimenti al termine del PNRR e recuperare il grave ritardo della spesa nel Sud, dove sono più fragili le strutture di gestione. Gli incrementi di personale tecnico nelle amministrazioni e le attività di loro formazione vanno utilizzate per ripristinare effettive capacità di governo e di progettazione, fortemente lesionate da un ventennio di tagli indiscriminati, ma indispensabili per un più equilibrato rapporto fra risorse e interventi pubblici e privati.

Arene interne e montagna

Il futuro della coesione territoriale nel nostro Paese dipende dalla capacità di tradurre le risorse disponibili in interventi concreti e misurabili. Questo richiede coraggio politico, visione strategica e una gestione più efficace, affinché lo sviluppo delle aree interne e montane non resti solo un obiettivo sulla carta, ma sia capace di rendere tali aree finalmente protagoniste del rilancio economico e sociale dell'Italia. In altri termini, è necessario passare da una logica di tutela di una "riserva indiana" a quella di ricomposizione oculata ed equilibrata del territorio nazionale.

Nonostante i decreti del 2023 che ne hanno riformato la governance, la SNAI e il PSNAI evidenziano una perdurante limitata capacità progettuale a livello locale, nonché perduranti nodi irrisolti nella complessità interistituzionale e nell'uso (popolamento, efficacia) di adeguati indicatori di risultato. Il passaggio dalla governance SNAI, prima condotta dal Dipartimento per la Coesione della PCM ora dalla cabina di regia presso la PCM del PSNAI, segna un accentramento che richiede un'elevata collaborazione interistituzionale che non si è ancora raggiunta. La sfida posta da tale cambiamento va colta, ma occorre un impegno molto maggiore delle diverse strutture e decise e qualificate iniziative di formazione del personale pubblico, che coinvolgano simultaneamente sia la PCM che gli enti territoriali.

D'altra parte, inefficienze gestionali e ritardi colpiscono soprattutto i Comuni con risorse amministrative limitate. L'OpenKit e le dashboard territoriali consentono una certa trasparenza, ma non sempre compensano carenze locali. La ripartizione delle risorse disponibili avviene tramite processi multilivello (selezione, approvazione strategie, accordi di programma), ma presenta disparità regionali e complessità burocratiche (ad esempio, il sistema SiMon) che si riflettono in significative disparità nei processi di attuazione, che vanno superate.

Per migliorare l'attuale situazione delle politiche per le aree interne si raccomanda di:

- semplificare il sistema di finanziamento e aumentare risorse per assistenza tecnica (oggi solo il 5%);
- rafforzare la Cabina di regia come hub di coordinamento e condivisione di *best practice*;
- adottare indicatori di risultato per monitorare l'efficacia dei singoli interventi (ad esempio, copertura della banda ultra larga, riduzione dell'ospedalizzazione evitabile).

Occorre anche una maggiore integrazione tra livelli istituzionali, il potenziamento delle capacità locali e una diversificazione finanziaria per garantire sostenibilità post-2027.

Come detto, la crisi demografica nelle aree montane è profonda: di conseguenza, è fondamentale creare le condizioni per la permanenza e il ritorno dei giovani, il che richiede:

- **la creazione di opportunità di lavoro dignitoso e sostenibile**, anche attraverso incentivi per la creazione di startup e lo sviluppo di un'economia locale basata su filiere corte e produzioni di qualità;
- **potenziare la formazione, promuovendo stage e l'alternanza scuola-lavoro per i giovani**, e l'istruzione in loco, orientandola alle specificità del territorio;
- **definire incentivi per la residenzialità**, cioè agevolazioni per l'acquisto di immobili, soprattutto per le giovani coppie, e supporti per la rigenerazione del patrimonio abitativo.

Il “**neo popolamento**” delle aree montane da parte di persone, tendenzialmente giovani, provenienti da aree urbane e periurbane che cercano luoghi più salubri e vivibili, o di nuovi italiani e nuove italiane che vogliono investire e scommettere nell'accoglienza delle piccole comunità, è un'opportunità da cogliere. Questa tendenza appare consolidarsi lentamente, ma progressivamente come si evince da dati socioeconomici recentemente pubblicati. Per favorire questo flusso, è essenziale:

- **garantire i servizi essenziali**: sanità, educazione e trasporti, in modo che il trasferimento in montagna non implichi una rinuncia alla qualità della vita;
- **sostenere le imprese locali**, microimprese e attività artigianali che spesso non hanno le risorse per affrontare la burocrazia complessa dei bandi;
- **recuperare edifici e terreni abbandonati**, facilitandone l'acquisizione attraverso meccanismi che consentano a chi ne faccia richiesta di subentrare nella loro cura.

Rigenerazione urbana per le periferie

Il processo di concentrazione della popolazione e delle migliori occasioni di reddito nei più forti contesti metropolitani sta spingendo in alto i valori immobiliari delle zone centrali o più accessibili, spostando verso le periferie metropolitane le popolazioni più deboli (immigrati, giovani, anziani incipienti). Spesso alla “**gentrificazione**” dei ricchi corrispondono condizioni sempre peggiori di traffico e pendolarismo, con aggravamento di inquinamento atmosferico, emissioni climalteranti, stress, disponibilità dei servizi pubblici essenziali negli spazi di prossimità. In breve, la qualità della vita.

Contrastare tali fenomeni non è semplice, ma è possibile. Per farlo occorre, in primo luogo, un **rilancio della pianificazione metropolitana e d'area vasta**, guidata dalle Agende locali per lo sviluppo sostenibile e fondata sulle nuove categorie spaziali del governo del territorio, come le “reti ecologiche”, infrastrutture e sistemi insediativi che superano la visione municipale e promuovono il ruolo delle unioni dei Comuni, dei sistemi locali e degli enti d'area vasta, quali Città metropolitane e Province. Per il governo del territorio occorre anche **passare da un modello basato su competenze separate a una governance multilivello condivisa**, in una prospettiva progettuale rigenerativa, più attenta alle relazioni tra i suoi diversi e molteplici aspetti.

Per conseguire tale obiettivo riteniamo sia necessario e urgente varare una norma statale quadro in **materia di governo del territorio**, a partire dalla proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) del 9 febbraio 2024, per evitare rischi di frammentazione dovuti a improprie applicazioni dell'autonomia differenziata, costruendo regole chiare della governance multilivello. Va poi attuata l'**Agenda urbana elaborata dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS)** nell'ottobre 2022, che riassume i principali obiettivi nazionali ed europei di adattamento rigenerativo e suggerisce sedi e metodi di governance.

Rispetto al tema della governance, va definita una politica multilivello per lo sviluppo del territorio, superando i limiti del mancato completamento della legge sull'ordinamento locale n. 56 del 2014 e ispirandosi alla riforma francese sulla *Nouvelle Organisation Territoriale de la République* (NOTRe), divenuta poi legge il 7 agosto 2015. In tale prospettiva va rilanciato il **Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane** (CIPU) quale luogo di coordinamento multilivello per la definizione e la gestione delle politiche urbane e territoriali a supporto del Comitato Interministeriale per la Politica Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), in attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

La legge nazionale sulla rigenerazione urbana in discussione in Parlamento va collegata alla nuova norma statale quadro in materia di governo del territorio, integrata con il sistema multilivello di Strategie e di Agende locali per lo sviluppo sostenibile e resa coerente con il Regolamento europeo sul ripristino della natura (*Nature Restoration Law - NRL*), per contribuire all'incremento complessivo delle superfici vegetate nelle aree urbane. Va poi affrontato il tema del trattamento fiscale del patrimonio edilizio, in particolare di quello dismesso e dei residui non ancora attuati degli strumenti urbanistici vigenti, al fine di favorire lo sviluppo delle politiche rigenerative e di azzeramento del consumo netto di suolo, anche in attuazione della *NRL*, destinando quote di plusvalore fondiario alle finalità pubbliche e prevedendo la decadenza delle previsioni trasformative edificatorie su aree vegetate.

Vanno utilizzate le Strategie regionali di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) della politica di coesione come quadri di coerenza per la redazione delle Agende urbane e metropolitane per lo sviluppo sostenibile, in attuazione della SNSvS, e per la conduzione delle analisi di contesto alla base delle politiche di rigenerazione urbana. In tale prospettiva, vanno integrate le azioni di mitigazione e adattamento climatico nella componente operativa dei piani e nelle Agende urbane, in particolare le politiche di installazione delle fonti di energia rinnovabile (FER) e di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare (PNIEC, Programma di riqualificazione energetica della pubblica amministrazione centrale, attuazione della Direttiva europea sulle Case green), legandole al trattamento fiscale degli immobili. **Va anche ampliata la quota dell'IMU governata dai Comuni** al fine di consentire politiche locali che agevolino la fattibilità di processi rigenerativi nei tessuti insediativi più degradati e nelle zone di maggior sofferenza sociale e ambientale.

Vanno promossi nella pianificazione generale e settoriale i nuovi principi di convergenza delle progettualità della politica di coesione territoriale e superati gli schemi dell'allocazione delle risorse "per bandi", tornando a politiche, coerentemente con la SNSvS, mirate a obiettivi di coesione territoriale e sociale e di contrasto alle fragilità. A partire dalle esperienze partecipative e di *debât publique*, bisogna riconoscere il ruolo progettuale degli abitanti negli ambiti urbani oggetto di politiche rigenerative per la costruzione di comunità sostenibili, integrando le attività della cooperazione sociale e le azioni degli enti del Terzo settore nelle strategie rigenerative locali, a supporto delle misure di rigenerazione e della capacità operativa degli enti locali (patti di collaborazione).

Infine, ma non meno importante, bisogna dotare la pubblica amministrazione delle competenze necessarie per gestire l'adattamento rigenerativo da praticare nel governo del territorio e nella rigenerazione urbana, sfruttando i programmi di empowerment amministrativo previsti dal PNRR e dal Programma nazionale di assistenza tecnica "Capacità per la coesione 2021-2027" (CapCoe).

Gli ecosistemi urbani e la loro integrazione con gli ecosistemi naturali nell'attuazione della *Nature Restoration Law*

La *Nature Restoration Law* (NRL) comporta due effetti molto rilevanti negli ecosistemi urbani, stabilendo:

- che la superficie degli spazi verdi urbani e la copertura arborea urbana non possano essere diminuite rispetto alle estensioni rilevate nel 2024, di fatto introducendo quello *Zero Net Land Take* che i governi italiani non sono finora riusciti a concretizzare attraverso l'approvazione di una legge sul contenimento del consumo di suolo, nonostante gli sforzi delle associazioni ambientaliste e le evidenze scientifiche (non ultime quelle inerenti agli incrementi costanti delle temperature urbane). Con l'approvazione della *NRL* nei centri e negli agglomerati urbani, così come definiti con criteri europei 2, non sarà possibile perdere aree verdi e consumare suoli naturali senza prevedere misure compensative;
- l'obbligo di incrementare gli spazi verdi urbani e la copertura arborea a partire dal 2031 (ma si potrà anche anticipare questa scelta), il quale - se interpretato consapevolmente - non potrà essere declinato soltanto su registri meramente quantitativi (per quanto fondamentali), ma costituirà un'utile occasione per migliorare la qualità delle formazioni vegetali presenti in città (ad esempio, attraverso una diffusa forestazione urbana, indispensabile per contenere gli impatti del *climate change*) e allo stesso tempo orientare la gestione e progettazione del verde verso modelli capaci di coniugare tutela della biodiversità e incremento dei servizi ecosistemici con la promozione della salute e del benessere della popolazione (Target 11.7 del Goal 11).

I dati disponibili mostrano che, all'interno delle aree urbane, sono presenti molti ecosistemi naturali suscettibili di essere oggetto di idonei interventi di *ecological restoration* previsti dalla NRL. Si pensi, ad esempio: ai fiumi e ai torrenti che attraversano le città e alle loro formazioni ripariali; ai litorali prospicienti le città costiere (talvolta riconosciuti come componenti della Rete Europea Natura 2000); alle aree aperte e ai sistemi agricoli inglobati nella crescita (spesso disordinata) dell'urbanizzazione; alle aree forestali presenti nei parchi periurbani; alle più rare, ma non per questo meno rilevanti, zone umide interne agli insediamenti.

Le opportunità di applicazione della NRL negli ecosistemi urbani sono quindi molto più ampie di quelle inerenti ai pur fondamentali temi dell'arresto del consumo di suolo e dell'incremento del verde urbano. Ma per far sì che l'*ecological restoration* di ecosistemi naturali possa integrarsi ed essere sinergica con quella propria degli ecosistemi urbani, è necessaria un'integrazione tra i differenti settori di intervento del Piano Nazionale di Ripristino (PNR) previsto dalla RNL, da definire entro il 1° settembre 2026. La redazione del PNR rappresenta uno snodo (e una sfida) fondamentale per il futuro della *ecological restoration*, e nel relativo *Position Paper* pubblicato a maggio 2025 l'ASViS ha proposto un'innovativa articolazione del suo contenuto, basata sui seguenti elementi:

- fondare il PNR su di un quadro solido di conoscenze scientifiche.** In particolare, è necessario mappare gli habitat urbani e garantirne la funzionalità ecologica, costruendo le basi conoscitive per il loro restauro, nonché predisporre azioni di monitoraggio su un duplice piano: quello del rispetto dei tempi fissati per realizzare gli interventi programmati e quello dei risultati ottenuti. Indispensabile sarà il coinvolgimento dell'ISPRA e dell'Istat: particolarmente importanti sono le attività di monitoraggio dell'ISPRA sugli spazi verdi e sulla copertura arborea nei Comuni che dovranno rispettare gli obblighi del Regolamento (ad oggi stimati in circa 2.700), così da fornire agli enti territoriali gli strumenti conoscitivi e valutativi a supporto delle necessarie misure di revisione degli strumenti di governo del territorio, da adeguare al nuovo Regolamento;
- individuare obiettivi e azioni di ripristino operando in una logica di coordinamento interistituzionale.** A tal fine bisogna concepire il PNR come strumento che accompagna e dà prospettive profonde a forme di programmazione e pianificazione in essere, costituendosi come cabina di regia capace di valorizzarle, coniugando, ad esempio, il ripristino degli ecosistemi urbani con quello degli ecosistemi fluviali, oppure il ripristino degli ecosistemi forestali, urbani e agricoli con i temi del contrasto ai mutamenti climatici. In questo senso, occorre assicurare l'adeguamento degli strumenti pianificatori vigenti ai vari livelli (nazionale, regionale e comunale) con il PNR e l'integrazione armonica dei loro contenuti, in modo tale da valorizzare le misure intraprese, evitare sovrapposizioni o conflitti normativi e massimizzare in maniera sinergica l'efficacia delle azioni da implementare.

Per quanto riguarda il livello locale, ad esempio, l'integrazione con la pianificazione urbanistica locale e le azioni di ripristino che saranno avviate a seguito dell'adozione del Piano richiederanno tempi lunghi per ottenere dei risultati compensativi efficaci, e ciò dovrà portare alla sospensione delle previsioni trasformative edificatorie i cui effetti siano ricadenti, anche parzialmente, su aree classificate come "spazi verdi urbani" o a "copertura della volta arborea urbana" al 2024, almeno fino all'esito del primo monitoraggio previsto dall'art. 20 della NRL.

Le recenti esperienze dei Piani comunali del verde, adottati da diversi Comuni italiani, potrebbero rappresentare contributi utili ad agevolare il percorso verso il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla NRL per gli ecosistemi urbani. Le analisi e le informazioni che questi contengono possono infatti fornire (in un'ottica di co-pianificazione *bottom-up*) dati supplementari sulla biodiversità urbana e indicazioni operative per le strategie di rinaturalazione degli ecosistemi locali (tratti urbani di fiumi, aree abbandonate, ecc.) e per la promozione di interventi *nature-based* volti a riportare più natura all'interno delle città;

- valorizzare le azioni suscettibili di anticipare il perseguitamento degli obblighi della NRL e adeguare il quadro normativo nazionale per assicurare l'estensione e il coinvolgimento del network istituzionale nel PNR.** Alcuni obblighi nazionali stabiliti dalla NRL coinvolgono in maniera sostanziale le istituzioni locali e i loro strumenti di governo: infatti, pur essendo concepito come uno strumento di livello nazionale, molte delle azioni troveranno un'attuazione concreta solo e soltanto qualora declinate e

condivise a scala locale. Per assicurare un'estesa efficacia del PNR sarà quindi essenziale che lo Stato eserciti le sue funzioni di indirizzo e coordinamento, a partire dalla declinazione in legislazione dei principi di tutela dell'ambiente della biodiversità e degli ecosistemi di cui al terzo comma dell'art. 9 della Costituzione, come introdotto dalla L.C. n. 1 dell'11 febbraio 2022.

Se sulla trattazione giuridica degli enti di natura l'ASViS è già intervenuto, va notato che la NRL e gli apparati conoscitivi approntati con la nuova Direttiva sul monitoraggio del suolo (COM/2021/699 final approvata dal Parlamento Europeo in data 14 novembre 2025) pongono questioni riguardanti il riconoscimento della necessità di tutela e restauro su ecosistemi urbani anche a forte livello di antropizzazione. Dunque, per la definizione di un efficace PNR, al legislatore è richiesta una profonda revisione del regime dei suoli urbani, con un difficile bilanciamento di molteplici e complessi interessi pubblici differenziati, e il loro riconoscimento in Costituzione è importante affinché venga riconosciuta una diretta efficacia del PNR nei confronti delle discipline previgenti, ove in contrasto;

- d) considerare, nel perseguitamento del bilancio di suolo zero, le indicazioni e le gerarchie contenute nella Strategia Europea del Suolo 2020 come elementi concorrenti al PNR. La NLR indica come obiettivo per il 2030 il bilancio di suolo zero rispetto al 2024 in determinate aree urbane, risultato che potrà essere assicurato non solo dal contenimento di nuovi consumi di suolo, ma anche nella possibilità di compensarli con le misure ad ampio spettro indicate dalla Strategia Europea per il Suolo, che non riguarda soltanto gli ambiti urbani.

Visti i complessi obiettivi della NRL e le scadenze da essa previste l'Italia dovrebbe aver già avviato gran parte dell'attività istruttoria, ma i segnali non sono confortanti. Le raccomandazioni sopra ricordate derivano da un'attenta lettura degli obblighi discendenti dalla NRL e da una visione del PNR come strumento potenzialmente innovativo, ambizioso, ma complesso. L'esperienza sinora fallimentare della Strategia Nazionale di Adattamento Climatico e del successivo Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici non spinge all'ottimismo. E di questi timori l'ASViS si fa interprete, tanto più che la presentazione dei PNR (con i relativi obiettivi al 2030, 2040 e 2050) alla Commissione europea deve avvenire tra meno di un anno per poi essere approvato, dopo la valutazione di quest'ultima (entro marzo 2027) per settembre 2027. Insomma, i tempi sono molto stretti e al momento non è stata definita alcuna *roadmap* per la preparazione del PNR.

Per nuove politiche abitative, contro la gentrificazione

Negli ultimi decenni la domanda abitativa si è fortemente modificata per la ripresa dei fenomeni di concentrazione della popolazione nelle regioni urbane maggiori, i cambiamenti nella struttura della popolazione e delle famiglie e le nuove esigenze di mobilità per motivi di lavoro e studio, soprattutto dei giovani. Su queste ultime incide negativamente il fenomeno delle locazioni brevi non regolate, soprattutto nelle città ad alta tensione abitativa, laddove la domanda di affitti temporanei per motivi di studio o di lavoro entra in conflitto con la più ricca domanda di affitti brevi indotta dalla forte crescita del fenomeno turistico (*overtourism*) e dalle piattaforme web, spinta da fenomeni speculativi. Si tratta di fenomeni che tendono a espellere i residenti dalle zone centrali (*gentrification*) con gravi effetti di incremento delle disuguaglianze e desertificazione sociale.

Alcune iniziative che affrontano questi problemi, promosse da singoli Comuni senza un quadro nazionale di riferimento, non sono riuscite sinora a dare risposte efficaci e replicabili. Per dare respiro e unitarietà a interventi finalizzati a risolvere i problemi sopra ricordati si propone di:

- ripristinare e garantire stanziamimenti costanti ai fondi di sostegno per l'affitto e alla morosità incolpevole, contribuendo ad abbassare l'incidenza dei canoni sui redditi delle famiglie in difficoltà;
- adottare misure fiscali in grado di calmierare il mercato privato degli affitti attraverso una riduzione dei canoni e incrementare l'offerta abitativa in affitto, con canoni commisurati ai redditi delle famiglie;
- varare una legge nazionale sull'abitare sociale che superi la difformità delle norme nelle varie regioni e consideri il servizio abitativo dell'edilizia residenziale pubblica (ERS) destinato a cittadini in disagio economico come parte dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire su tutto il territorio nazionale;
- programmare un flusso di finanziamenti certo e pluriennale per il settore della casa, svincolato da piani o programmi straordinari, in particolare per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica (ERP);

- **assegnare all'ERS un ruolo importante di integrazione dell'edilizia pubblica con gli altri servizi di welfare** (in particolare per la popolazione anziana) attraverso la collaborazione fra soggetti diversi a carattere istituzionale, imprenditoriale, associativo e cooperativo, come avviene da decenni in molti altri Paesi europei;
- **completare il programma PNRR per le residenze universitarie nell'ambito del diritto allo studio, e ampliare il parco alloggi riservato a studenti meritevoli**, come supporto alle politiche regionali a favore dell'economia della conoscenza;
- **conferire ai Comuni poteri e nuovi strumenti** per poter gestire, bilanciare e coordinare l'intreccio complesso delle diverse domande abitative con le esigenze più ampie del territorio;
- **censire gli immobili abbandonati e adottare programmi per destinarli al servizio abitativo e ai servizi di comunità.**

Potenziare il ruolo delle città nei processi di decarbonizzazione

Le nove città italiane che partecipano all'iniziativa europea delle “*100 Resilient Cities*” hanno avanzato alcune proposte basate sull'esperienza finora maturata. In primo luogo, si propone di **rendere strutturale l'alleanza istituzionale generata dalle politiche europee e rafforzare il coordinamento multilivello tra Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato** per passare dalla sperimentazione alla decarbonizzazione su larga scala, mettendo a disposizione il patrimonio di conoscenze delle città per formulare le politiche climatiche nazionali, allineare norme e politiche alle direttive europee e contribuire all'attuazione dei piani nazionali come il PNIEC e il Piano Sociale per il Clima. Inoltre, **andrebbe istituito un tavolo nazionale sui dati**, per definire protocolli con i soggetti detentori delle informazioni e strumenti comuni di raccolta, gestione e monitoraggio.

Va poi dato sostegno alle **Configurazioni di Autoconsumo e Condivisione di Energia Rinnovabile (CER/CACER)**, con semplificazioni, incentivi adeguati e una rete di sportelli *One-Stop-Shop* riconosciuta e finanziata. D'altra parte, si propone di aprire un tavolo nazionale sulla finanza per la transizione, così da diffondere modelli innovativi di investimento pubblico-privato e ridefinire i sostegni a cittadini, imprese ed edilizia residenziale pubblica, integrando e valorizzando le risorse del PNRR, della futura politica di coesione e del Piano Sociale per il Clima.

Enrico Giovannini
Direttore scientifico dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile