

PROGRAMMAZIONE REGIONALE DELLE POLITICHE E *SDGS (SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS)*

(18 settembre 2017)

Sabrina Bandera¹, Antonio Dal Bianco²

SOMMARIO

Il paper presenta, a partire dal progetto di ricerca sul tema realizzato da Éupolis Lombardia, alcune evidenze connesse all'adozione dell'approccio integrato di sviluppo sostenibile, previsto dall'Agenda ONU 2030, alla programmazione regionale, in termini di design, implementazione, monitoraggio e valutazione delle politiche.

Particolare attenzione è dedicata alle problematiche connesse al re-scaling a livello sub-nazionale di obiettivi pensati per un livello nazionale; alla declinazione dei target e all'individuazione dei connessi indicatori a livello regionale; alle opportunità e criticità che un simile approccio può offrire allo sviluppo della programmazione strategica nelle Regioni italiane.

¹ Éupolis Lombardia, Via Taramelli, 12/F, 20124 Milano, e-mail: sabrina.bandera@eupolislombardia.it

² Éupolis Lombardia, Via Taramelli, 12/F, 20124 Milano, e-mail: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it

1. L'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile

Il 25 settembre 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con il voto dei 193 Governi dei Paesi membri dell'ONU, ha adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, corredata da una lista di 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals* - SDGs) e 169 sotto-obiettivi (target) che dovranno essere raggiunti da tutti i Paesi del mondo entro il 2030 (figura 1). L'Agenda è stata promossa dallo Sustainable Development Solutions Network delle Nazioni Unite (UN SDSN), creato nel 2012 dal Segretario delle Nazioni Unite Ban-Ki Moon con il compito di mobilitare il mondo scientifico perché sostenga, promuova e contribuisca a costruire, con imprese e istituzioni, soluzioni concrete sulle diverse problematiche di sviluppo sostenibile.

Figura 1 – Obiettivi Agenda ONU 2030



Fonte: Éupolis Lombardia (2017)

L'Agenda definisce lo sviluppo sostenibile come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri bisogni. A differenza degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs), adottati dall'ONU nel 2000 e riferiti in particolare ai Paesi in via di sviluppo, la nuova Agenda supera l'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale, a favore di una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo: ambientale, economico, sociale e istituzionale. Conseguentemente, l'Agenda si rivolge a tutti i Paesi del mondo - senza più distinzione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo - anche se le sfide che ciascun obiettivo pone possono essere (anche profondamente) diverse a seconda del livello di sviluppo già conseguito nei differenti contesti territoriali. Da questo punto di vista, un elemento importante è rappresentato dalla

necessità di implementazione degli obiettivi attraverso una interazione a somma positiva tra gli stessi.

Ogni Paese deve impegnarsi a definire una propria “Strategia di sviluppo sostenibile” che gli consenta di raggiungere gli SDGs entro il termine stabilito del 2030, rendicontando regolarmente i risultati conseguiti nell’ambito di un processo coordinato dall’ONU (*High Level Political Forum – HLPF*). La declinazione degli obiettivi e il “peso” di ciascuno di essi nelle singole Strategie nazionali sono demandati ai singoli Stati.

L’Agenda 2030 richiama in modo esplicito le responsabilità di tutti i settori della società: dai governi (centrali e locali) alle imprese, dalla società civile ai singoli cittadini. Conseguentemente, essa richiede di disegnare processi decisionali e attuativi aperti e partecipati.

2. L’evoluzione del concetto di sostenibilità

L’Agenda ONU 2030 rappresenta l’ultima fase di un percorso evolutivo delle visioni e strategie di sviluppo promosso, negli ultimi due decenni, sia a livello scientifico che delle organizzazioni internazionali e istituzioni nazionali.

La crescita economica ha svolto un ruolo determinante nel migliorare le condizioni di vita e innalzare il livello medio di benessere delle popolazioni. Ha egualmente prodotto, però, conseguenze di segno negativo sull’ambiente naturale e sul tessuto sociale. Tali conseguenze e le crescenti disuguaglianze nell’accesso alle risorse hanno indotto la riflessione sul tema della sostenibilità degli attuali modelli di sviluppo nel lungo termine. In tale contesto, non poco rilievo hanno avuto le conseguenze della crisi economica del 2008.

La dimensione ambientale della sostenibilità ha trovato, dalla metà degli anni Ottanta prima con il Rapporto Brundtland (United Nations, 1987) e successivamente con la Conferenza delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro del 1992, una sua riconosciuta definizione in termini di equità intergenerazionale riferita alle risorse naturali e ambientali, e oggi affronta la ricerca di una metrica adeguata per variabili intrinsecamente multidimensionali.

La dimensione economica della sostenibilità (e il connesso dibattito “oltre il Pil”) è stata rafforzata dalla pubblicazione nel settembre 2009 dei lavori della *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, istituita dal Presidente francese Sarkozy e presieduta da Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi (Fitoussi e al., 2009), cui sono seguiti l’iniziativa OECD *Measuring well-being and progress* e il progetto della Commissione europea *Beyond GDP* (European Commission, 2013). Il rapporto della Commissione Stiglitz, Sen, Fitoussi declina il concetto di sostenibilità economica come crescita equilibrata (ovvero includere nella misurazione del Pil dimensioni che non hanno necessariamente risvolti di mercato, quali l’uso del tempo non di lavoro) e come inclusione delle esternalità, sia negative (ad esempio inquinamento o esaurimento delle risorse non rinnovabili) che positive (ad esempio ampliamento della scolarizzazione e della cultura). Nelle raccomandazioni finali la Commissione, prima di riconoscere che “il benessere è pluridimensionale”, richiede di sviluppare “migliori indicatori di andamento economico in un’economia complessa”, in particolare per “valutare il benessere materiale; analizzare il reddito e il consumo piuttosto che la produzione; privilegiare il punto di vista delle famiglie;

considerare il reddito e il consumo unitamente alla ricchezza; dare più risalto alla distribuzione del reddito, del consumo e della ricchezza; ampliare le misure di reddito per includere attività non di mercato” (traduzione Éupolis Lombardia).

La dimensione sociale della sostenibilità è relativamente più nuova e non altrettanto definita e consolidata, spingendosi di norma poco al di là dell’idea di disuguaglianza nello spazio e nel tempo dei redditi o dei consumi. Accogliendo la definizione formulata da Anand e Sen (1994) e, più in generale, la prospettiva basata sull’idea di sviluppo umano (che estende l’idea di sviluppo economico), la sostenibilità sociale può essere intesa nella direzione di espandere le libertà sostanziali delle persone oggi, compiendo ogni ragionevole sforzo per evitare di compromettere seriamente le libertà delle generazioni future. In tal senso, verrebbe intesa come insieme di circostanze che eliminano, o quanto meno prevengono, la presenza di sperequazioni e asimmetrie non giustificabili in termini di libertà umane, di accesso alle risorse e alle opportunità, sia per le generazioni presenti che per quelle future.

Più recente il concetto di sostenibilità istituzionale, che può essere letto sia come “strumento” sia come “oggetto”. La sostenibilità istituzionale viene generalmente analizzata con riferimento agli assetti istituzionali più idonei a perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile nell’ambito dei diversi livelli di governo ed è genericamente definita come la capacità di assicurare condizioni di stabilità, di democrazia, di partecipazione, di formazione, informazione e giustizia attraverso un sistema organizzativo-gestionale efficace.

3. L’attuazione dell’Agenda ONU 2030 in Italia

In Italia, il percorso evolutivo delle visioni e strategie di sviluppo, analizzato nel paragrafo precedente, si è concretizzato in alcuni provvedimenti che propongono anche riferimenti allo sviluppo sostenibile nell’elaborazione, programmazione e valutazione delle politiche.

L’importanza di tener conto congiuntamente delle tre principali dimensioni di sostenibilità – ambientale, economica e sociale – ha portato nel 2013 all’elaborazione del BES (Benessere Equo e Sostenibile), realizzato da ISTAT in collaborazione con il CNEL, che raccoglie e analizza le statistiche relative a 134 indicatori articolati in 12 dimensioni di benessere.

La legge 221/2015 “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” (cd. Collegato ambientale) ha previsto la costituzione del “Comitato per il capitale naturale”, con il compito di redigere annualmente un rapporto sullo stato del capitale naturale dell’Italia, con informazioni e dati ambientali espressi in unità fisiche e monetarie, da presentare al Governo per fornire scenari rilevanti per la predisposizione dei documenti di programmazione economico-finanziaria. Il rapporto deve contenere valutazioni ex ante ed ex post degli effetti delle politiche pubbliche sul capitale naturale e sui servizi ecosistemici. La stessa legge prevede anche l’elaborazione di una “Strategia italiana per lo sviluppo sostenibile” atta a delineare gli interventi volti al raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda ONU 2030.

A sua volta la legge che ha modificato alcuni contenuti della legge di bilancio dello Stato (legge 163/2016) ha richiesto l’elaborazione di un allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF), dedicato agli indicatori BES, che riporti l’andamento degli

indicatori nell'ultimo triennio e le previsioni di evoluzione nel periodo di riferimento "sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma".

La legge prevede inoltre anche la predisposizione di una relazione da presentare al Parlamento, entro il 15 febbraio di ogni anno, nella quale sono valutati gli andamenti degli indicatori BES alla luce degli effetti attesi della legge di bilancio. Gli indicatori BES verranno utilizzati per monitorare gli effetti delle politiche economiche del Governo sul benessere dei cittadini. In via sperimentale nel DEF del 2017 sono stati inseriti quattro indicatori: 1) il reddito medio disponibile, 2) un indice di disuguaglianza, 3) il tasso di mancata partecipazione al lavoro, 4) le emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti.

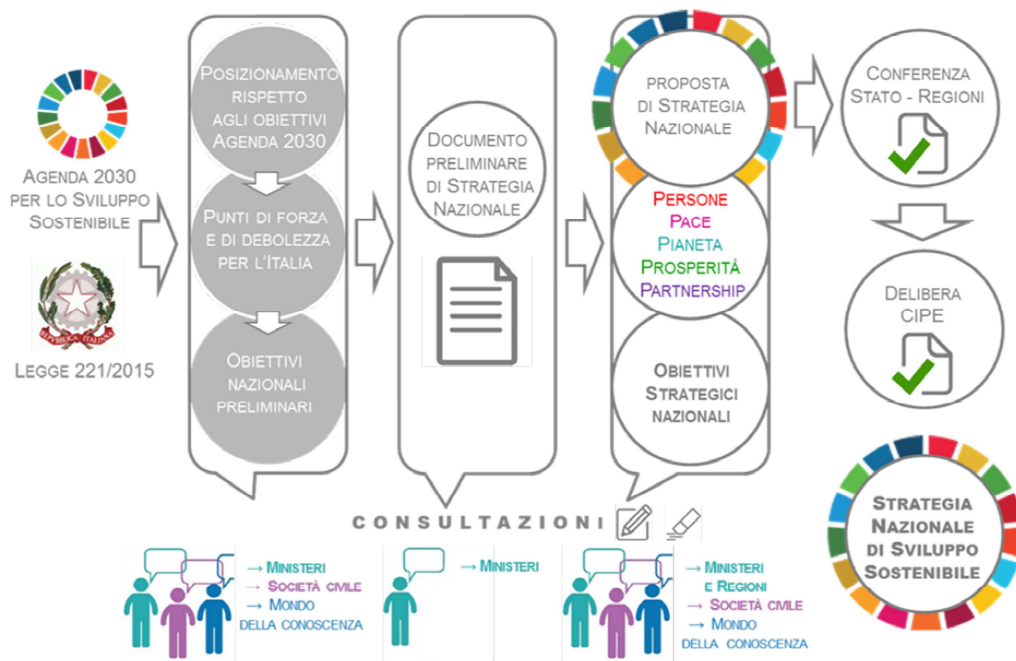
Dal punto di vista della programmazione si tratta di una novità interessante sotto un duplice punto di vista: i) permette di superare la sola dimensione economico finanziaria del monitoraggio delle politiche pubbliche; ii) con la scelta di prevedere l'andamento degli indicatori individuati nel triennio, il documento programmatico offre l'opportunità al Governo e alla politica di confrontarsi con gli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale previsti nell'Agenda ONU. I modelli previsivi, elaborati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, consentono di stimare quali potrebbero essere gli effetti delle politiche economiche adottate dal Governo sul benessere dei cittadini

A seguito della sottoscrizione dell'Agenda ONU 2030, l'Italia si è impegnata a predisporre la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS), di cui è stata redatta, a cura del Ministero dell'Ambiente, una prima versione in vista dell'adozione prevista entro il 2017. La SNSvS 2017-2030 si propone di "definire un programma strategico per il Paese, una visione comune che avvii un percorso strutturale di riforme in grado di affrontare le questioni ambientali, economiche e sociali ancora irrisolte". A tal fine, essa individua un insieme di obiettivi e di possibili misure capaci di orientare il sistema politico-normativo e conferire maggiore coerenza al percorso, spesso frammentato e contraddittorio, di sviluppo sostenibile dell'Italia per stimolare la crescita economica, conciliandola con la tutela dell'ambiente e la protezione e promozione sociale.

Dal punto di vista programmatico, la struttura e i contenuti della Strategia intendono rispondere all'art.2 del d.lgs 128/2010 e del d.lgs 152/2006 che individuano un sistema di obiettivi/indicatori come quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo settoriale e territoriale.

La SNSvS, elaborata dal Ministero dell'Ambiente grazie anche a un percorso di consultazione degli stakeholder (figura 2), rappresenta la declinazione a livello nazionale dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, di cui fa propri i quattro principi guida: integrazione, universalità, inclusione e trasformazione

Figura 2 – Percorso di adozione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile italiana



Fonte: Ministero dell'Ambiente (2017)

La Strategia raggruppa i 17 SDGs e i 169 target in cinque macro aree che corrispondono alle “5 P” dell’Agenda: People, Planet, Prosperity, Peace e Partnership, per ciascuna delle quali vengono fotografate le tendenze nei diversi ambiti nazionali relative all’ultimo decennio. Per ciascuna tematica presa in esame sono proposti target specifici e intermedi rispetto al 2030, gli obiettivi strategici e le fonti/basi dati utilizzate per ricavare i dati presentati (figura 3).

Figura 3 – Struttura della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile italiana



Fonte: Brunelli (2017)

A livello nazionale, per la promozione degli obiettivi dell’Agenda e a sostegno del dibattito sul tema, sono attivi diversi soggetti, tra i quali possono essere ricordati SDSN Italia, nodo del Sustainable Development Solutions Network delle Nazioni Unite, e l’Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) che ha pubblicato a ottobre 2016 un primo rapporto sullo stato di avanzamento degli obiettivi in Italia (Asvis 2016).

4. Declinare gli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello regionale: la sperimentazione della Lombardia

A luglio 2017 Éupolis Lombardia ha presentato il “Rapporto Lombardia 2017” che propone lo sviluppo sostenibile, nell’accezione multidimensionale e integrata prevista nell’Agenda ONU 2030, come strumento di lettura e di possibile orientamento delle dinamiche di sviluppo sociale, economico, ambientale e istituzionale della Lombardia, nella duplice prospettiva di: i) analizzare e interpretare le trasformazioni del sistema regionale lombardo; ii) individuare se e con quali politiche un livello di governo sub-nazionale possa contribuire al conseguimento degli obiettivi globali di sviluppo sostenibile sul proprio territorio.

Il Rapporto è stato predisposto come strumento di analisi a supporto delle scelte dei policy maker della Lombardia (governo regionale, imprese, fondazioni ...) per la declinazione e l’implementazione a livello regionale dell’Agenda ONU 2030. Il quadro conoscitivo generato è proposto alla valutazione dei decisori per la programmazione,

attuazione e monitoraggio delle politiche regionali: per ciascuno dei 17 SDGs il Rapporto presenta l'analisi del contesto, delle politiche e dei possibili sviluppi.

L'intuizione alla base della realizzazione del Rapporto è che la Lombardia possa contribuire in modo originale a una declinazione a livello locale di un (nuovo) modello di sviluppo sostenibile. Da tale punto di vista vanno ricordati la dimensione e il ruolo della Lombardia nel sistema delle regioni italiane, europee e mondiali, e quindi la sua possibile influenza su un processo virtuoso di diffusione dei principi guida di sostenibilità nelle strategie di programmazione.

L'assunzione di una prospettiva globale di sviluppo permette inoltre di cogliere i trend e le dinamiche che caratterizzano i processi di crescita e la loro sostenibilità di lungo termine; ciò è tanto più significativo quanto più i sistemi economici risultano integrati a livello globale. Ugualmente rilevante è la dimensione europea, in quanto permette di cogliere relazioni all'interno di un contesto relativamente più omogeneo sul piano dello sviluppo economico e sociale (Niestroy 2016).

Non meno importante però risulta l'analisi a livello sub-nazionale. Un'analisi accurata e geograficamente circoscritta della dinamica dello sviluppo nelle sue dimensioni ambientali, economiche, sociali e istituzionali, condotta attraverso indicatori che declinano, adattandosi alla realtà lombarda, gli SDGs, può infatti consentire di costruire un adeguato benchmark dello “stato dello sviluppo in Lombardia” e delle relazioni esistenti tra le diverse dimensioni dello sviluppo.

Declinare l'Agenda dello sviluppo sostenibile a un livello territoriale omogeneo quale può essere una regione permette, inoltre, di meglio approfondire il tema della inter-relazione tra i diversi obiettivi dell'Agenda.

A livello internazionale sta crescendo l'attenzione rispetto all'Agenda 2030 e alla sua possibile declinazione a livello sub-nazionale. Ne sono una testimonianza l'Assise sulla Cooperazione Decentralizzata promossa dal Comitato delle Regioni a Bruxelles il 10 e 11 luglio 2017 (Comitato delle Regioni, 2017) o le analisi del network Local and Regional Government e del Network of Regional Government for Sustainable Development sul coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nelle Voluntary National Reviews presentate dagli Stati in occasione dell'High Level Political Forum 2017 (LRG, 2017; nrg4SD, 2017).

In Italia, oltre all'analisi effettuate da Éupolis Lombardia sulla regione Lombardia, un percorso di definizione/declinazione dell'Agenda ONU 2030 a livello locale è in corso da parte della Regione Basilicata, supportata dalla Fondazione Eni Enrico Mattei in collaborazione con l'Università della Basilicata. Il progetto “Agenda 2030 della Basilicata”, che ha preso avvio a giugno 2017, prevede il coinvolgimento di istituzioni, imprese, università, centri di ricerca e soggetti della società civile. Alcuni di questi stakeholder contribuiranno al percorso attraverso la presentazione dei punti di forza e di debolezza del territorio, fornendo spunti per la definizione della Strategia regionale di sviluppo sostenibile e dell'Agenda territoriale.

Una analisi della situazione regionale attraverso la lente degli SDGs è stata compiuta anche dall'IPRES per la Puglia, attraverso una “lettura graficizzata” degli indicatori previsti dall'ISTAT per i 17 obiettivi (cfr. par. 5) (IPRES, 2017).

La Regione Toscana ha invece avviato un percorso di declinazione dell'Agenda attraverso il toolbox “Localizing Agenda 2030”, che indica come il programma d'azione dell'Agenda può essere declinato a livello locale.

5. Analizzare e monitorare lo sviluppo sostenibile: il ruolo degli indicatori

Uno degli aspetti centrali dell'Agenda ONU è rappresentato dal monitoraggio, a livello internazionale e da parte di ciascun Paese, dei progressi realizzati nel raggiungimento dei target concordati. Nella risoluzione delle Nazioni Unite per l'adozione dell'Agenda si fa ripetutamente riferimento allo sforzo richiesto ai singoli Paesi e alla comunità scientifica per costruire indicatori ad hoc in grado di misurare gli obiettivi previsti nella strategia.

La necessità di dotarsi di un sistema condiviso di indicatori ha portato le Nazioni Unite a formulare una proposta di *global indicator framework*: un insieme di possibili indicatori, alcuni già disponibili, altri da implementare, che rappresenta una prima base di partenza per il monitoraggio degli avanzamenti dell'Agenda. Gli Stati sono chiamati, inoltre, a definire e sviluppare propri indicatori nazionali, in aggiunta a quelli definiti a livello internazionale, che riflettano non solo diverse condizioni di contesto, ma anche l'ambizione degli stessi a contribuire al raggiungimento degli obiettivi comuni (United Nations - Economic and Social Council, 2016).

Il processo di costruzione del *global indicator framework*, che ha portato a marzo 2017 all'approvazione di un primo elenco di 232 indicatori, è stato articolato: gli indicatori sono stati dapprima selezionati dal *Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development* e successivamente approvati dall'*Economic and Social Council* delle Nazioni Unite. Gli indicatori sono soggetti a revisioni periodiche da parte del *Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development*.

Nelle intenzioni delle Nazioni Unite gli indicatori del *global indicator framework* servono a monitorare il cambiamento delle condizioni di sostenibilità economica, sociale, ambientale e istituzionale dei singoli Stati e a supportare il processo di revisione periodica dello stato di avanzamento degli obiettivi definiti dall'Agenda 2030 ed eventualmente a indirizzare gli Stati ad assumere azioni per promuovere la sostenibilità in tutte le sue forme.

I criteri con cui sono stati individuati gli indicatori (qualità, tempestività, disponibilità e capacità di rappresentare i fenomeni nella loro globalità) devono necessariamente coniugarsi con la disponibilità di dati e informazioni per tutti i Paesi aderenti all'ONU, soprattutto per quegli ambiti nei quali non esistono allo stato attuale metodologie internazionali condivise: solo per un terzo degli indicatori selezionati sono disponibili i dati ed è possibile quindi effettuare un monitoraggio puntuale a livello di singolo Paese.

Il sistema di monitoraggio, così come concordato a livello internazionale, pone interessanti sfide ai sistemi statistici dei singoli Paesi: anche per i Paesi avanzati, infatti, completare il sistema di monitoraggio rappresenta una sfida che richiederà ai sistemi statistici nazionali dei rispettivi Paesi di acquisire le informazioni da fonti amministrative sfruttando anche i big data (Giovannini, 2016).

Allo stato attuale, considerati i vincoli esistenti sulla disponibilità di dati, sono stati diffusi da parte di agenzie statistiche indipendenti e organismi internazionali, alcuni studi sul posizionamento che riguardano soprattutto i Paesi sviluppati anche in ragione della maggiore disponibilità di dati statistici comparabili a livello internazionale (Kroll, 2015; Bertelsmann Stiftung and SDSN, 2016). Il comune denominatore di queste analisi è quello di selezionare un gruppo di indicatori statistici coerenti con i target definiti dall'Agenda ONU e di confrontare il posizionamento dei Paesi considerati rispetto a tali indicatori.

Diverso l'approccio seguito dall'OECD nel rapporto *Measuring distance to the SDGs Targets* (2017), che si è proposto di evidenziare il gap che separa ciascun Paese rispetto agli obiettivi per i quali sono stati definiti dei valori-target e per i quali sono disponibili i dati. L'analisi consente di evidenziare, indirettamente, il potenziale sforzo che i singoli Stati devono affrontare per raggiungere gli SDGs e rappresenta un primo possibile strumento a supporto dell'implementazione e della possibile rivisitazione del perseguimento degli obiettivi e dei target dell'Agenda ONU.

Le diverse analisi realizzate a livello internazionale evidenziano come la selezione di indicatori di posizionamento o di monitoraggio rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030 sia coerente con le peculiarità dei singoli sistemi nazionali e sia fortemente orientata alla disponibilità dei dati dei rispettivi sistemi statistici.

Anche Eurostat ha adottato un sistema di indicatori statistici adatti al contesto dell'Unione europea che, in linea con il mandato previsto dalle Nazioni Unite, si aggiunge e integra il *global framework* ONU. Eurostat ha identificato 100 indicatori³ - 5 per ogni Goal - collegati agli obiettivi dell'Agenda ONU e anche alla Strategia Europa 2020, alle 10 priorità definite dalla Commissione Juncker e alla Strategia per l'economia circolare. A partire da questo set di indicatori Eurostat avvierà un monitoraggio sistematico dello stato di avanzamento.

Per quanto riguarda l'Italia, ISTAT ha sviluppato un set di indicatori statistici utili per monitorare il posizionamento del Paese sui singoli target dell'Agenda ONU 2030, anche a partire dal precedente lavoro per il BES (cfr. par. 3). A maggio 2017 sono stati diffusi da ISTAT 173 indicatori che coprono le esigenze informative espresse da 100 indicatori SDGs: 62 indicatori coincidono con quelli definiti in sede internazionale, mentre 74 sono simili o parziali. In alcuni casi ISTAT ha ritenuto opportuno integrare gli indicatori con altri di contesto (Istat, 2017).

Il criterio di selezione degli indicatori di ISTAT si discosta in parte da quello utilizzato da Eurostat. La Commissione europea ha, infatti, esplicitamente scelto di utilizzare un set di indicatori rispondente alle finalità delle politiche europee, attingendo da fonti dati interne, non a caso solo un numero limitato di indicatori è identico a quello proposto dalle Nazioni Unite. ISTAT ha operato una scelta differente, coerente con il mandato affidato dalle Nazioni Unite ai sistemi statistici nazionali, definendo gli indicatori per l'Italia a partire dall'elenco rilasciato dalle Nazioni Unite e integrandolo qualora opportuno.

L'utilizzo degli indicatori statistici, sviluppati a partire dalle indicazioni sui target dell'Agenda ONU, per l'analisi di monitoraggio o di posizionamento non è uniforme sia con riguardo alla discrezionalità nella scelta di indicatori, addizionali rispetto a quelli proposti dalle Nazioni Unite, sia per quanto riguarda la numerosità degli indicatori da rappresentare per ciascun SDG. Non è un caso che l'ONU raccomandi agli Stati di armonizzare la raccolta dei dati per ridurre l'onere di coordinamento che graverebbe sui sistemi statistici.

Inoltre, gli indicatori potranno essere definiti anche a livello regionale e sub-nazionale per permettere di verificare i progressi nel raggiungimento dei target dell'Agenda ONU 2030 anche su scala territoriale.

³ Per l'elenco degli indicatori di Eurostat si rinvia a <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/overview>

La scelta fatta dal “Rapporto Lombardia 2017” è quella di presentare un set di indicatori statistici finalizzati esclusivamente all’analisi di posizionamento della regione rispetto ai goal dell’Agenda ONU 2030 in confronto a un set di Paesi OCSE. Sono stati selezionati due indicatori statistici per ciascuno dei capitoli del rapporto (tabella 1). L’analisi di benchmarking, alla pari di altri studi elaborati a livello internazionale, ha l’obiettivo di evidenziare i punti di forza e di debolezza della Lombardia rispetto a un panel ristretto di indicatori statistici condivisi a livello internazionale.

Il principale criterio che ha portato alla selezione degli indicatori è quello della comparabilità internazionale, non quello della rilevanza per il contesto regionale rispetto agli obiettivi dell’Agenda ONU. Questa esigenza è stata in parte raccolta dagli indicatori specifici relativi ai target più significativi per la Lombardia, con un confronto temporale e spaziale a livello regionale. Tuttavia, la definizione di un set di indicatori di monitoraggio a livello regionale, oltre a tenere in considerazione il lavoro in progress di costruzione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, richiede in prospettiva anche di considerare in modo più esplicito gli obiettivi delle politiche regionali definiti nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e in altri documenti di programmazione

In questa prima edizione del Rapporto è sembrato prematuro individuare o attribuire a questi indicatori anche la funzione di monitorare il progresso degli obiettivi dell’Agenda 2030 con riferimento al territorio lombardo; non sono stati pertanto previsti indicatori intermedi di risultato rispetto ai diversi target.

Tabella 1 – “Rapporto Lombardia 2017”: indicatori di posizionamento

SDG		Indicatore	Definizione	Anno	Fonte
1	Ridurre povertà e vulnerabilità	Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale	Quota percentuale sulla popolazione totale	2015	Eurostat
		Popolazione in severa deprivazione materiale	Quota percentuale sulla popolazione totale	2015	Eurostat
2	Agricoltura e nutrizione sostenibili	Superficie a coltivazione biologica	Rapporto tra superficie biologica (certificata e in conversione) e superficie agricola utilizzata (SAU)	2013	Eurostat
		Indice di densità del bestiame	Numero di unità di bestiame per ettaro di superficie agricola utilizzata (SAU)	2013	Eurostat
3	Buona salute	Aspettativa di vita alla nascita	Numero di anni per sesso	2015	Eurostat
		Tasso di mortalità neonatale (entro 1° mese dalla nascita)	Tutte le morti avvenute nel paese (per 1.000 nati vivi)	2013	Eurostat
4	Educazione di qualità	Giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione	Quota percentuale sui giovani da 18 a 24 anni per sesso	2016	Eurostat
		Popolazione con titolo di studio terziario	Quota percentuale sulla popolazione tra i 25 e i 64 anni per sesso	2016	Eurostat
5	Parità di genere	Seggi occupati da donne nelle assemblee legislative nazionali	Quota percentuale dei seggi	2016	European Institute for Gender Equality, ISTAT
		Rapporto tra quote percentuali di popolazione attiva femminile e maschile	Rapporto tra partecipazione al mercato del lavoro di donne e partecipazione al mercato del lavoro di uomini, considerando la popolazione da 15 a 64 anni	2016	Eurostat, Istat

6	Acque pulite	Acqua erogata per uso potabile in litri per abitante al giorno	Volumi medi giornalieri pro-capite di acqua erogata dalle reti di distribuzione dell'acqua potabile	2012	ISTAT Noi Italia (su dati Istat ed Eurostat)
		Acqua prelevata per uso potabile in metri cubi per abitante	Quantità di acqua captata o derivata ad uso potabile da corpi idrici (acque sotterranee, corsi d'acqua superficiali, laghi, bacini artificiali, acque marine o salmastre) attraverso specifiche opere di presa	2012	ISTAT Noi Italia (su dati Istat ed Eurostat)
7	Energia pulita e azioni per il clima	Emissioni di gas serra	Tonnellate di CO2 equivalente per abitante	2010	Eurostat, ISTAT
		Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili	Rapporto percentuale tra la produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili e i consumi interni lordi di energia elettrica	2013	ISTAT Noi Italia (elab. su dati Terna ed Eurostat)
8	Occupazione e crescita economica	Tasso di crescita annuo del Pil reale per abitante	Variazione percentuale sul periodo precedente, PIL a prezzi di mercato, volumi concatenati	2015	Eurostat, Istat
		Giovani che non sono né occupati, né inseriti in un percorso di istruzione o formazione, ovvero in un qualsiasi tipo di istruzione scolastica/universitaria o e di attività formativa (Neet)	Quota percentuale NEET sui giovani da 18 a 24 anni per sesso	2016	Eurostat
9	Innovazione e infrastrutture	Spesa in Ricerca e sviluppo	Quota percentuale di spesa in R&S intramuros sul PIL	2014	Eurostat
		Occupati nell'industria ad alta e medio-alta tecnologia	Quota percentuale sul totale degli occupati per sesso	2016	Eurostat
10	Ridurre le disuguaglianze	PIL pro-capite ai prezzi di mercato	Parità di potere d'acquisto	2015	Eurostat
		Reddito disponibile delle famiglie pro-capite	Parità di potere d'acquisto sui consumi finali, valore netto	2013	Eurostat

11	Città e territori sostenibili	PM2.5: microgrammi per metro cubo cui è potenzialmente esposta in media la popolazione	Microgrammi P.M. 2.5 per metro cubo	2013	OECD
		Numero medio di stanze per persona	Media del rapporto tra numero di locali dell'abitazione e numero di componenti della famiglia residente	2015	Eurostat
12	Produzione e consumo responsabili	Rifiuti urbani raccolti	Kg pro-capite di rifiuti urbani raccolti	2013	ISTAT Noi Italia (elab. su dati ISPRA ed Eurostat)
		Rifiuti smaltiti in discarica	Kg pro-capite di rifiuti urbani smaltiti in discarica	2013	ISTAT Noi Italia (elab. su dati ISPRA ed Eurostat)
13	Tutelare ambiente e biodiversità	Superficie artificiale	Quota di superficie artificiale sul totale della superficie	2012	Eurostat
		Superficie protetta	Quota di superficie protetta appartenente alla Rete Natura 2000 (direttiva Habitat) sul totale della superficie terrestre	2015	Eurostat, ISTAT
14	Istituzioni efficaci e affidabili	Tasso di omicidi volontari per 100mila abitanti	Quota di vittime di omicidio volontario ogni 100mila abitanti	2015	Eurostat, ISTAT
		Individui che usano internet per interagire con le istituzioni pubbliche	Individui che negli ultimi 12 mesi hanno usato internet per interagire con le istituzioni pubbliche sul totale degli individui	2016	Eurostat
15	Promuovere la partnership per gli obiettivi	Famiglie con accesso a internet	Quota di famiglie con accesso a internet sul totale delle famiglie	2016	Eurostat
		Import dai Paesi in via di sviluppo	Quota delle importazioni dai Paesi in via di sviluppo sul totale delle importazioni (per 100mila)	2014	Eurostat, ISTAT

Fonte: elaborazione degli autori da Éupolis Lombardia (2017)

6. Le prospettive per la programmazione regionale

L'Agenda ONU 2030 ha l'ambizione di raggiungere importanti obiettivi di sostenibilità economica, sociale, ambientale e istituzionale, coinvolgendo tutti i governi nazionali e locali per il loro perseguimento. Benché il raggiungimento o il rispetto degli impegni non sia vincolante per gli Stati, l'adesione agli impegni inseriti nell'Agenda, che in alcuni casi sono espressi da valori misurabili, potrebbe avere dei riflessi anche sull'agenda politica dei Paesi, sia in termini di priorità in ordine agli interventi già previsti sia in termini di definizione di nuove politiche.

In linea generale l'adozione dell'Agenda pone ai governi nazionali e regionali diverse sfide. La prima è di tipo culturale collegata al superamento delle sole variabili economiche nell'individuazione degli obiettivi dell'azione di governo. Il riferimento in questo caso è al ruolo centrale che un indicatore come il PIL riveste nella programmazione economica e finanziaria, condizionando di fatto la scelta delle politiche da adottare (Fioramonti, 2017). Su questo aspetto, come visto sopra, l'introduzione degli indicatori BES da parte del MEF ha rappresentato una novità di rilievo nel processo di programmazione di bilancio (cfr. par. 3). Infatti con la l. 163/2016 viene promosso il passaggio da un uso "simbolico" degli indicatori di benessere ad un uso politico mirato alla valutazione generale dell'azione di governo (Upb, 2017).

La scelta operata dal MEF di adottare a partire dal DEF 2018 12 indicatori di benessere equo e sostenibile⁴ potrebbe avere importanti riflessi anche per la programmazione regionale. Gli indicatori utilizzati a livello nazionale per misurare gli effetti delle politiche economiche del governo potrebbero essere estesi anche ai documenti di programmazione regionale, seppure con modalità differenti da quelle previste dalla l. 163/2016. La legge prevede che siano inseriti in allegato al DEF anche le previsioni delle evoluzioni degli indicatori nel periodo considerato, ipotesi che allo stato attuale pone diverse difficoltà di implementazione tecnica. L'utilizzo degli indicatori selezionati dal MEF appare praticabile soprattutto per la fase di consuntivazione delle politiche regionali. Come suggerito dallo stesso Ufficio Parlamentare di Bilancio, la declinazione degli indicatori MEF dovrebbe già avvenire su base territoriale, considerati i forti divari che caratterizzano il Paese.

Più in generale, spingendosi oltre la scelta del MEF, che si caratterizza peraltro per la preferenza accordata a indicatori maggiormente sensibili a politiche nazionali, la programmazione regionale potrebbe adottare una batteria di indicatori, sulla base di quelli dall'Agenda ONU 2030, da inserire nei documenti programmatici, monitorandone annualmente l'evoluzione.

Una seconda sfida riguarda le modifiche ai contenuti e ai documenti di programmazione e quindi alla definizione di obiettivi compatibili e coerenti con quelli definiti nell'Agenda ONU.

Rispetto agli obiettivi e ai target indicati nell'Agenda ONU, l'orizzonte temporale dei documenti di programmazione regionale (triennio) non consente di avere un respiro di lungo periodo e alla lunga questo potrebbe portare a scegliere ambiti d'azione e di rappresentazione degli indicatori compatibili con orizzonti decisionali che corrispondono ai cicli politici. Per questo, e qui veniamo alla seconda possibile conseguenza per la programmazione regionale, potrebbe avere senso adottare un

⁴ L'elenco dei 12 indicatori è stato proposto dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile nella relazione finale trasmessa al MEF il 20 giugno 2017.

documento strategico per lo sviluppo sostenibile (inteso in ottica multidimensionale) o sviluppare la programmazione regionale secondo i 17 obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

Una ipotesi di questo tipo permetterebbe alle Regioni di adottare una logica di programmazione di lungo periodo (al 2030), superando uno dei tradizionali limiti della programmazione italiana, prevedendo al contempo una declinazione intermedia dei target che potrebbe corrispondere ai singoli cicli politici. Una opzione di questo tipo consentirebbe anche di rendere più uniforme il modello di programmazione regionale, permettendo il confronto tra le Regioni in relazione al raggiungimento dei target, e un approccio multidimensionale all'implementazione delle politiche.

Infine, sviluppare la programmazione regionale secondo gli obiettivi e i target dell'Agenda ONU permetterebbe di coinvolgere i diversi stakeholder (imprese, università, associazioni, parti sociali etc.) nel processo di programmazione, riqualificando la "voce" delle Regioni e migliorando il processo decisionale in un'ottica maggiormente partecipativa.

Una prima sollecitazione a modificare la programmazione regionale potrebbe arrivare dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile: il d.lgs. 152/2006 prevede infatti che, entro 12 mesi dalla delibera di aggiornamento della Strategia Nazionale, le Regioni si dotino, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, senza oneri aggiuntivi a carico dei bilanci regionali, di una complessiva Strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Nazionale. Le Regioni dovranno quindi adottare a loro volta, a seguito dell'approvazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, un documento strategico in cui potrebbero confluire anche parte degli indicatori dell'Agenda ONU 2030. Peraltro già con il DEF 2017 la Conferenza delle Regioni ha provveduto, per ogni contributo apportato al Programma nazionale di Riforma (PNR), a indicare a quale obiettivo e target degli SDGs facesse riferimento.

In altre parole è possibile fin d'ora ipotizzare che l'adozione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile richieda alle Regioni di introdurre e prevedere strumenti di carattere strategico programmatico, affiancando quelli abituali della programmazione economica.

7. Considerazioni di sintesi e questioni aperte

L'approvazione dell'Agenda ONU 2030 potrebbe avere un significativo impatto sulle logiche e i documenti di programmazione anche a livello regionale. Il tema è legato al dibattito sul superamento della crescita del PIL come parametro di riferimento della politica economica a favore di obiettivi centrati sul benessere e la sostenibilità ambientale, sociale e istituzionale. La programmazione degli interventi dovrebbe adottare una logica strategica di lungo periodo, integrando quella triennale prevista nel ciclo di bilancio. Al contempo andrebbe previsto un sistema di monitoraggio basato su indicatori atti a monitorare gli effetti delle politiche nel medio lungo periodo, separato da quello utilizzato per prevedere gli effetti della legge di bilancio che adotta un orizzonte temporale triennale.

L'innovazione potrebbe investire anche la programmazione delle Regioni, soprattutto in vista dell'adozione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, chiamate a loro volta a definire una Strategia di sviluppo sostenibile per il territorio di riferimento.

Un possibile aspetto di criticità è legato al collegamento tra programmazione di lungo periodo, legata ai temi della sostenibilità, e documenti di indirizzo delle Regioni politico (ad esempio il Programma Regionale di Sviluppo nel caso della Lombardia), che contengono le priorità di azione politica di legislatura. I riflessi sono di due tipi. Da un lato, con l'adozione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile lo Stato potrebbe condizionare indirettamente (e potrebbe limitare) l'autonomia decisionale delle Regioni in tema ambientale e sociale. Dall'altro, il documento di indirizzo politico del Governo regionale dovrebbe assumere le scelte delle strategie regionali sulle iniziative di promozione della sostenibilità ambientale, sociale, economica che hanno una proiezione di medio lungo/periodo.

Le stesse avvertenze potrebbero valere per i sistemi di monitoraggio collegati alle iniziative di attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Gli indicatori che misurano il raggiungimento dei target saranno gli stessi di quelli definiti dal Governo (come nel caso degli indicatori di bilancio) o potranno essere selezionati autonomamente dalle singole Regioni? In che misura dovranno essere coordinati con altri sistemi di indicatori (BES, SDGs dell'Agenda ONU 2030 etc.)?

8. Bibliografia

- Anand S., Sen. A. (1994), *Human Development Index: Methodology and Measurement*, Human Development Report Office, UNDP, New York
- Asvis – Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2016), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto Asvis 2016, in www.asvis.it
- Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (ed.) (2016), *SDG Index & Dashboards. A Global Report*, 1.ed in: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sdg-index-dashboards/>
- Comitato delle Regioni (2017), 5° Assise sulla cooperazione decentrata, Bruxelles, 10-11 luglio, documentazione disponibile su <http://ira4dev.cor.europa.eu/portal/Pages/5th-Assises-of-Decentralised-Cooperation.aspx>
- Éupolis Lombardia, *Rapporto Lombardia 2017* (2017), in <http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/14/234/RapportoLombardia2017.pdf>
- European Commission (2013), *Progress on GDP and beyond actions*, Commission Staff Working Document, Brussels, SWD (2013) 303 final
- Fioramonti L. (2017), *The world after GDP*, Polity Press
- Fitoussi J.P., Sen A., Stiglitz J.E. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*
- Giovannini E. (2016) *La rivoluzione dei big data a sostegno dell'Agenda 2030*, Equilibri - Rivista per lo sviluppo sostenibile, n.1, pp.64-69
- Kroll C. (2015), *Sustainable Development Goals: are the rich countries ready?*, Bertelsmann Stiftung, in <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sustainable-development-goals-are-the-rich-countries-ready/>
- IPRES (2017), *La Puglia attraverso gli indicatori dell'Istat per gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs – Sustainable Development Goals) delle Nazioni Unite*, Nota tecnica n. 3/2017, in www.ipres.it
- Istat (2017) *Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva*, V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati, Roma 1 agosto 2017
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017), *Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (bozza 13 marzo 2017)*, in http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/nsvs_bozza_2_0_13032017.pdf
- Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD), ORU Fogar (2017), *SDGs at the Subnational Level: Regional Governments in the Voluntary National Reviews*, in <http://www.nrg4sd.org/wp-content/uploads/2017/07/SDGsatSubnationalLevel.pdf>
- Niestroy I. (2016), *How are we getting ready? The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU and its Member States: analysis and action so far*, German Development Institute, Discussion Paper 9/2016
- OECD (2017), *Measuring distance to the SDGs Targets. An Assessment of where OECD Countries stand*, June 2017, in <http://www.oecd.org/std/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf>

- United Nations (1987), *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development
- United Nations (2016), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- United Nations - Economic and Social Council (2016), *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*, 11 March 2016, in: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-E.pdf>
- Ufficio parlamentare di bilancio – Upb (2017) *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dello schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile*. Commissione V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Roma 26 luglio 2017