Per una maggiore e migliore coerenza delle politiche in Italia

Secondo l'indicatore 17.14.1 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile

Ottobre 2021

Con il contributo del progetto VOLTI DELLE MIGRAZIONI

Co-finanziato dall'Unione Europea

Sommario

Acronimi 3

Sommario Esecutivo e principali raccomandazioni 4

Introduzione 7

Obiettivi e metodologia 9

1. L'istituzionalizzazione dell'impegno politico 10

2. Il perseguimento degli obiettivi di coerenza a lungo termine 12

3. Il coordinamento inter-ministeriale per verificare la coerenza delle politiche 14

4. I meccanismi per garantire processi partecipativi 16

5. I meccanismi per garantire un approccio integrato che tiene conto delle interconnessioni e di valutazioni politiche sugli effetti delle politiche 18

6. I meccanismi per il coordinamento e la consultazione tra i diversi livelli di governo 20

7. Misure di reportistica e monitoraggio sulla coerenza delle politiche 22

8. Gli strumenti e le risorse finanziarie per la coerenza delle politiche 23

L'analisi condotta in questo rapporto è stata sviluppata sulla lettura di documenti ufficiali e soprattutto grazie alle interviste realizzate da Francesca Colafigli e Massimo Pallottino (Caritas italiana), Monica Di Sisto (Fairwatch), Maria Grazia Meloni (ENGIM), Francesco Petrelli (Oxfam Italia), Margherita Romanelli (WeWorld-GVC), Andrea Stocchiero (FOCSIV). La sintesi è stata redatta da Andrea Stocchiero in stretta condivisione con il gruppo di lavoro. La responsabilità di quanto scritto è degli autori.

Ringraziamo per la disponibilità alle interviste: Ministro Filippo Scammacca del Murgo e Consigliere Umberto Malnati (DGCS/MAECI), Dr.ssa Valeria Mazzacane (AICS), Dr.ssa Mara Cossu e Dr. Andrea Innamorati (MiTE), Prof. Filomena Maggino (ex cabina regia presidenza consiglio Benessere Italia), Dr.ssa Maria Camarda e Vincenzo D'Alberti (DiPE della Presidenza del Consiglio dei Ministri), Dr. Angela Ferruzza (ISTAT), Tiziana Occhino (Collaboratrice Sogesid per il progetto CReIAMO PA pubblica amministrazione del MiTE), Dr.ssa Simonetta Paganini (ANCI), Dr.ssa Paola Del Rio (Provincia Autonoma di Trento), Dr. Massimo Pallottino (Forum sviluppo sostenibile), Dr.ssa Anna Piccinni (OCSE), Dr.ssa Susan Battles (MEF).

Questo rapporto è stato realizzato con il cofinanziamento dell'Unione Europea nel quadro del progetto Volti delle Migrazioni. Le opinioni espresse nella presente pubblicazione sono di unica responsabilità dli autori e in nessun caso possono considerarsi espressione delle posizioni dell'Unione Europea.

Acronimi

AICS: Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo

BES: Benessere Equo e Sostenibile

CICS: Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo

CIPESS: Comitato Interministeriale per la Programma Economica e lo Sviluppo Sostenibile

CNCS: Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo

CITE: Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica

CONCORD: Confederazione delle ONG europee

DAC: Development Aid Committee

DGCS: Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo

DiPE: Dipartimento per la Programma Economica della Presidenza del Consiglio

DPCoe: Dipartimento Politiche Coesione della Presidenza del Consiglio

GCAP: Global Coalition Against Poverty

MAECI: Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale

MEF: Ministero Economia e Finanze

MiTE: Ministero per la Transizione Ecologica

NUVAP: Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione della Presidenza del Consiglio

OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

PCD: Policy Coherence for Development

PCSD: Policy Coherence for Sustainable Development

PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

PVS: Paesi in Via di Sviluppo

SDGs: Sustainable Development Goals

SNSvS: Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

UE: Unione Europea

UNEP: United Nations Environmental Programme

Sommario Esecutivo e principali raccomandazioni

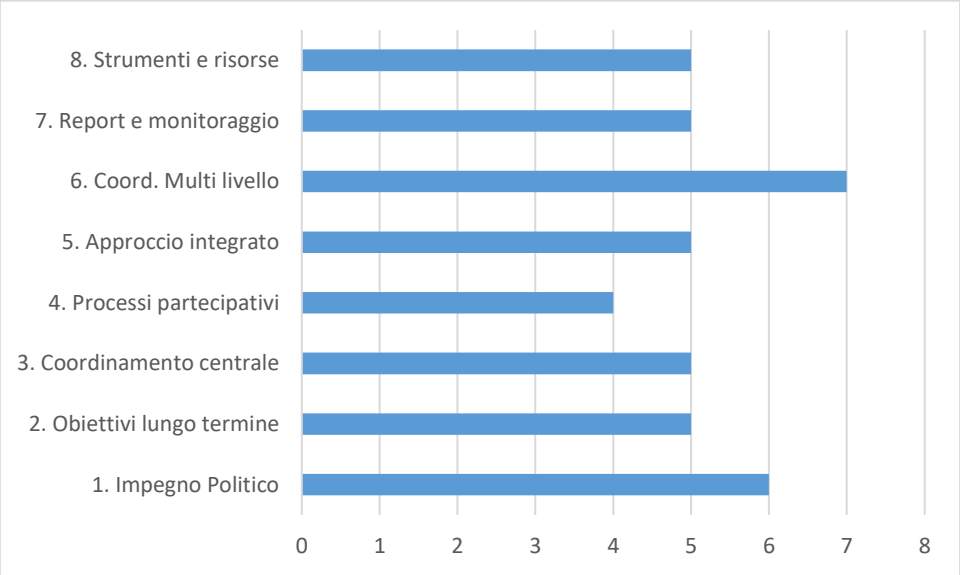
Concord Italia e GCAP Italia da alcuni anni promuovono l'adozione del principio della coerenza delle politiche, in modo da far fronte a contraddizioni e inefficienze nel perseguimento dello sviluppo sostenibile a livello nazionale e internazionale. Questo lavoro è stato condotto nell'ambito di un progetto di Shadow Tracking a livello europeo lanciato da Concord Europe. Di seguito riassumiamo le principali conclusioni per condividerle con le istituzioni e la società civile italiana.

Il governo italiano grazie all'assistenza tecnica dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sta procedendo a definire il Piano di coerenza per lo sviluppo sostenibile in collegamento con la revisione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che dovrebbero essere adottati nel 2021/22. Fino ad oggi non esistono visioni, strumenti, indicatori, analisi e valutazioni sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PCSD) in Italia. In particolare la coerenza tra dimensione interna ed esterna, riguardo gli *spill over effects* (effetti di traboccamento, e cioè gli effetti delle nostre politiche nazionali sui paesi terzi e in particolare su quelli impoveriti), non è considerata. Questa mancanza è stata indicata anche dall'ultima Peer Review di DAC/OCSE del 2019 (Revisioni tra Pari sulla politica di cooperazione allo sviluppo). Deve ancora maturare una visione di lungo periodo capace di integrare meglio le dimensioni ambientale, economica e sociale nell'interazione tra ambito nazionale ed effetti sui paesi terzi. Vi sono squilibri tra queste dimensioni, e tra piani che procedono separatamente. La dimensione sociale è particolarmente carente. Manca un reale visione complessiva e una governance unitaria.

Ciononostante in questi ultimi anni sta crescendo la consapevolezza istituzionale, e in parte politica, sulla necessità di definire e applicare la PCSD. E' stato costituito un tavolo tecnico che sta cercando di uniformare le diverse competenze tra ministeri. Si sta lavorando su strumenti ed indicatori. Sono stati creati organismi di consultazione con la società civile (il cui spazio è tuttavia ancora indefinito, limitato e strutturalmente debole), ed è molto interessante il lavoro che si sta facendo con le Regioni e i Comuni metropolitani. Diverse amministrazioni locali hanno definito la loro strategia, migliorando il coordinamento interno e creando modalità di partecipazione della società civile. Alcune considerano anche la dimensione esterna del loro sviluppo, valorizzando la cooperazione decentrata e territoriale. Questo percorso territoriale, promosso e appoggiato dal Ministero per la Transizione Ecologica, rappresenta una buona pratica da portare all'attenzione europea.

Questo processo è tuttavia da rafforzare, è da migliorare il coordinamento inter-istituzionale, superando incertezze e competizioni tra Comitati inter-ministeriali e tra ministeri. Essenziale è il coordinamento da assicurare tra il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e la coerenza delle politiche. Occorre dare più efficacia alla partecipazione verificando il suo reale impatto sulle decisioni politiche. E' da approfondire l'analisi e la valutazione delle interconnessioni tra gli SDGs, soprattutto riguardo gli spill over effects. La speranza è che il prossimo Piano di coerenza tenga in conto delle preoccupazioni della società civile e che venga assunto e applicato con decisione.

Grafico pagella voti sugli indicatori per la PCSD (scala da 1 a 10)



Le principali raccomandazioni:

1. E' importante approvare il Piano di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, la cui proposta verrà presentata prossimamente dall'OCSE in collaborazione con il MiTE, integrandolo nel documento di revisione della SNSvS, e collegandolo al PNRR. **Il Piano è da assumere come impegno al più alto livello politico** e in modo stabile nel tempo da parte del Governo e del Parlamento italiano, in un confronto con il Forum per lo Sviluppo Sostenibile, il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo e il Tavolo permanente del PNRR. A tal fine potrebbe essere prevista **una conferenza biennale di monitoraggio della coerenza delle politiche**. Il Piano di coerenza è necessario anche per integrare i diversi piani esistenti e in via di redazione, in modo da evitare sovrapposizioni e contraddizioni, coinvolgendo tutti i Ministeri, nel quadro di una visione unitaria dell'Agenda 2030.

2. E' essenziale che il nuovo Piano di coerenza comprenda indicazioni per **l'adozione di obiettivi e strumenti per la coerenza nel lungo termine**. **E' necessario un coordinamento di alto livello presso la Presidenza del Consiglio** per dotarsi di una visione, di scenari ex ante, e per monitorare la coerenza a lungo termine, integrando il PNRR, coinvolgendo in modo unitario le competenze tecniche esistenti nelle diverse istituzioni, nel mondo universitario, e delle reti della società civile.

3. **Il coordinamento istituzionale dovrebbe dare più spazio politico al Viceministro per la cooperazione allo sviluppo nel Consiglio dei Ministri** sulle questioni di coerenza tra politiche nazionali e loro impatto esterno. Occorre **rafforzare il lavoro del CICS** che ha il compito di analizzare la coerenza delle politiche con riferimento agli spill over e ai principi stessi dell'Agenda 2030, comprendendo oltre alla politica di cooperazione allo sviluppo, quella per

l'internazionalizzazione delle imprese, gli effetti di carbon leakage delle misure climatiche, la politica sul governo del flussi migratori, sulle missioni militari all'estero, etc…
Si suggerisce di **unificare nel DIPE le competenze tecniche per la valutazione** della coerenza a sostegno dei diversi comitati interministeriali, mentre è necessaria una chiara divisione del lavoro tra questi comitati all'interno di una visione comune ancorata alla strategia per lo sviluppo sostenibile. Il DIPE dovrebbe aprire un rapporto di **collaborazione con università e società civile** per dotarsi di competenze e informazioni per la valutazione degli spill over sia di carattere sociale che ambientale.
Va rafforzata l'azione di crescita culturale sui temi dello sviluppo sostenibile e di coerenza nelle amministrazioni pubbliche per il necessario cambiamento delle politiche, dando maggiore rilevanza alle questioni sociali.

4. Deve essere data **priorità alle voci e organizzazioni dei portatori di diritti**. Sono necessari **meccanismi di verifica di impatto delle raccomandazioni della società civile sulle decisioni politiche**. La partecipazione della società civile allo sviluppo sostenibile e alla PCSD **va organizzata meglio**: l'applicazione dei regolamenti deve essere esplicitata e verificata, un programma di lavoro con incontri periodici va stabilito, i collegamenti tra Forum per lo sviluppo sostenibile, CNCS, e Tavolo permanente del PNRR vanno chiaramente identificati, messi in opera e rafforzati. La partecipazione va sostenuta con strumenti e risorse finanziarie, non può essere lasciato tutto al puro volontariato, soprattutto nel caso delle reti che rappresentano i "rightsholders".

5. Al fine di **monitorare la PCSD**, **si suggerisce di prevedere espressamente l'inclusione dell'indicatore 17.14.1 in tutti i contesti**, così come nella programmazione finanziaria e nella legge di bilancio. Occorre una maggiore interazione tra le istituzioni per l'adozione di un quadro di misurazione aggregato, che comprenda la coerenza e gli effetti di spill over, nonché l'aderenza ai principi stessi dell'Agenda 2030. Va **potenziato il lavoro che ISTAT** sta conducendo in relazione con EUROSTAT sugli spill over. Data l'importanza della funzione del sistema di metriche e indicatori nel determinare le politiche pubbliche, questo dovrebbero essere oggetto di un importante riflessione condivisa in fase di impostazione, di monitoraggio e di revisione. La società civile dovrebbe essere ben coinvolta nel dare un contributo positivo di conoscenza. L'analisi tecnica sugli spill over condotta da ISTAT dovrebbe poi essere **condivisa e discussa a livello politico e istituzionale, in stretta interazione con le voci della società civile**. La discussione politica dovrebbe poi portare a modifiche legislative e amministrative, alla revisione delle Strategie e dei Piani.

6. Il Piano coerenza dovrebbe indicare l'importanza di **inserire nel coordinamento e nella consultazione multi livello la questione degli spill over.** Forse alcuni indicatori di coerenza sugli spill over possono essere **applicati anche a livello territoriale**, o alcune Regioni e Comuni metropolitani di particolare rilevanza per le relazioni internazionali potrebbero

sperimentare dei loro indicatori da condividere poi in tutto il sistema e da collegare a quelli nazionali.

7. Il Piano di coerenza dovrebbe **impostare una modalità di reportistica e di monitoraggio della PCSD**, comprendendo gli effetti di spill over sui paesi in via di sviluppo. La società civile e l'università, possono raccogliere informazioni con i partner locali sui possibili impatti positivi o negativi di misure politiche applicate dall'Italia relativamente, ad esempio, all'internazionalizzazione economica, al governo dei flussi migratori, alle missioni militari. Come già sottolineato è rilevante **il ruolo del Parlamento nella discussione di report sulla PCSD**, da prevedere nel Piano sulla coerenza, e che dovrebbe comprendere audizioni con la società civile.

8. **E' necessario che il Piano di coerenza indichi strumenti e risorse finanziarie per la PCSD**. In particolare sarebbe importante introdurre nella programmazione finanziaria e nella legge di Bilancio una analisi di coerenza delle spese previste, con una valutazione ex ante dei loro impatti considerando le interconnessioni, gli effetti di spill over, e la coerenza con i principi dell'Agenda 2030; andando quindi oltre una analisi ex post così come finora applicata sia al Documento di programmazione finanziaria che per la legge di Bilancio. Gli strumenti e la dotazione finanziaria per promuovere e verificare la coerenza delle politiche dovrebbe comprendere risorse per la partecipazione attiva delle reti della società civile.

Introduzione

Con l'adozione dell'Agenda 2030 il mondo conta con un quadro globale per raggiungere lo sviluppo sostenibile e l'uguaglianza per tutti. I principi dell'Agenda 2030, a partire dal principio 'non lasciare indietro nessuno', sono universali, così come gli SDGs rappresentano una prospettiva globale. Questo significa che tutti i paesi dovrebbero perseguire i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile, non solo all'interno del proprio territorio nazionale, ma anche senza aggravare le condizioni di altri paesi e delle generazioni future. Nonostante le buone intenzioni, purtroppo, troppo spesso le politiche europee e nazionali stanno causando impatti negativi sul benessere e l'ambiente nei paesi terzi, soprattutto nel Sud del mondo.

L'Agenda 2030 è interconnessa e integrata: i responsabili politici non possono risolvere problema dopo problema in modo isolato e separato. Le soluzioni per un problema possono causare un impatto negativo per altre sfide ambientali e/o sociali, se non si comprendono le interconnessioni. Guardare attraverso la lente dello sviluppo sostenibile richiede un nuovo modo di governare, di carattere sistemico, capace di affrontare le complessità dal livello locale a quello internazionale, affrontando le cause alla radice e concentrandosi su un cambiamento generale coerente del sistema.

Questo studio ha come obiettivo principale quello di sostenere l'attuazione della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PCSD) nell'Unione europea e negli Stati membri, con particolare attenzione alla necessità di evitare impatti negativi per il Sud del mondo. Non è un compito facile, ma con le giuste intuizioni, dati, modelli di analisi, meccanismi istituzionali e strumenti di monitoraggio, coinvolgimento attivo della società civile, è possibile.

Da quasi quattro decenni il concetto di coerenza delle politiche per lo sviluppo (PCD) è presente nel dibattito politico a livello europeo, e si è radicato nell'articolo 208 del Trattato di Lisbona (2009) e ribadito nel Consenso europeo sullo sviluppo (2017). La PCD riceve una certa attenzione sia a livello europeo che nella maggior parte degli Stati membri dell'UE. Ma è lungi dall'essere sufficiente, poiché lo strumento non considera in modo critico e integrato le interconnessioni e le ricadute delle politiche interne europee nel Sud del mondo.

Il nuovo concetto di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PCSD) è più complesso, e include tutte le politiche nazionali nell'esercizio della coerenza delle politiche con impatto sul Sud globale. Richiede un'istituzionalizzazione più intersettoriale nelle strutture di governo e il coinvolgimento dei diversi attori locali, della società civile e del settore for profit.

L'Agenda 2030 definisce i principi 'trasformativi' per costruire uno sviluppo realmente sostenibile, ponendo alla base i diritti umani, l'attenzione alle persone e comunità più fragili, la pace. Essa ha 17 obiettivi, 169 target e 232 indicatori. Usare gli indicatori dell'Agenda 2030 può essere visto come un esercizio abbastanza semplice per misurare ad esempio come la produzione e il consumo sostenibile progrediscono nell'UE (con riferimento all'obiettivo 12), ma molto più difficile è misurare il loro impatto (negativo o positivo) sui paesi al di fuori dell'UE. Può succedere che l'Europa raggiunga un'economia verde, ma a discapito di altri paesi impoveriti, peggiorando il loro sviluppo sostenibile; ad esempio sfruttando troppe risorse naturali provenienti da siti minerari insostenibili in Congo (come il litio per le batterie delle auto elettriche), o olio di palma o soia da un'Amazzonia disboscata per soddisfare i nostri menu. Ciò che oramai è chiaro e misurabile, è che l'impronta ecologica o materiale dell'UE sugli altri paesi è molto alta. Questo ha un impatto sui paesi esportatori delle risorse naturali nei loro sforzi per raggiungere la loro agenda di sviluppo sostenibile: provocando ad esempio il degrado dei suoli e delle acque sotterranee o la deforestazione, con la riduzione della sicurezza alimentare, peggioramento delle condizioni sanitarie, sfruttamento lavorativo per le popolazioni locali. O anche peggio, possono portare allo spostamento di comunità locali e popoli indigeni da parte delle corporazioni agro-industriali (land grabbing), l'aumento dei conflitti e l'uccisione di difensori dell'ambiente e dei diritti umani.

Pertanto, è molto importante che il PCSD sia in cima all'agenda politica per tutti i livelli decisionali, e che siano istituzionalizzati strumenti e meccanismi per monitorare i progressi su questo tema. Per CONCORD e GCAP i principali obiettivi della PCSD sono:

- dare voce ai portatori di diritti umani: comunità locali, popoli indigeni, contadini, lavoratori, artigiani e piccoli imprenditori, società civile e la natura.
- favorire le sinergie tra le dimensioni politiche, economiche, sociali, ambientali e di governance

- affrontare gli effetti delle politiche nazionali sui paesi terzi
- identificare i compromessi e conciliare gli obiettivi delle politiche nazionali con gli obiettivi di sviluppo sostenibile concordati a livello internazionale (Agenda 2030)

Obiettivi e metodologia

Per monitorare il PCSD in Europa, CONCORD ha sviluppato una metodologia. Sono stati ricercati diversi set di indicatori esistenti e la proposta dell'UNEP su un indicatore (composito) per l'obiettivo 17.14.1 (la coerenza delle politiche) degli Obiettivi di sviluppo sostenibile è sembrata la più completa. Un aspetto positivo di questo indicatore è il fatto che è sviluppato da un organismo delle Nazioni Unite, quindi elaborato con uno scopo globale e accettato da tutti i paesi. Questo indicatore ci ha aiutato a tracciare (shadow tracking) quanto e come gli Stati membri dell'UE stiano applicando la PCSD. Gli obiettivi principali di questa analisi sono quelli di:

1. Incoraggiare gli Stati membri e la Commissione europea a impegnarsi, implementare e riferire sulla PCSD, rafforzando o creando meccanismi ad hoc, e garantire che l'attenzione ai paesi in via di sviluppo non venga persa, specialmente in tempi di ripresa del COVID.

2. Promuovere un approccio equilibrato allo sviluppo sostenibile nelle politiche europee e nazionali (prendendo in considerazione tutte le dimensioni) in modo da non dimenticare in particolare le dimensioni sociali e ambientali.

3. Creare una narrazione positiva intorno alla PCSD enfatizzando la grande leva che può avere per lo sviluppo sostenibile, mostrando le migliori pratiche trasferibili e i campioni della PCSD tra gli Stati membri dell'UE.

4. Promuovere il ruolo attivo degli attori della società civile per migliorare insieme lo spazio politico per il PCSD.

L'obiettivo 17 dello sviluppo sostenibile, che promuove il partenariato di tutti gli attori per lo sviluppo sostenibile, include il target 17.14: "migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile", e **l'indicatore 17.14.1**: "meccanismi in atto per migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile". Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) ha fatto una proposta che è stata accettata da tutti i paesi, per concretizzare questo indicatore, e ha descritto 8 diversi meccanismi che un governo dovrebbe adottare al fine di raggiungere la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile:

1. Istituzionalizzazione dell'impegno politico

2. Considerazioni a lungo termine nel processo decisionale

3. Coordinamento interministeriale e intersettoriale

4. Processi partecipativi

5. Approccio integrato e valutazioni sugli effetti delle politiche

6. Allineamento tra i livelli di governo

7. Monitoraggio e reporting per la coerenza delle politiche

8. Finanziamento per la realizzazione della coerenza delle politiche

Per testare la proposta dell'UNEP sul campo, sono stati selezionati 10 Stati membri dell'UE pilota. I 10 paesi sono un campione equilibrato che tiene conto della loro posizione geografica nell'UE (Ovest/Est, Nord/Sud), delle loro dimensioni e del livello di esperienza che hanno nel monitoraggio del PCSD. I paesi sono Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Italia, Irlanda, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna e Svezia. Anche la Commissione europea viene esaminata, poiché ha dimostrato di avere grandi ambizioni sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

In Italia, Concord Italia con GCAP Italia hanno usato l'indicatore proposto da UNEP per analizzare i meccanismi di coerenza, usando rapporti ufficiali e i risultati di interviste realizzate con alcuni funzionari di istituzioni rilevanti. Analisi simili sono state realizzate da altre reti di società civili nei paesi suddetti, mentre l'ufficio di Concord Europe a Bruxelles ha monitorato le istituzioni dell'UE. Tutte queste analisi verranno raccolte e commentate in un rapporto che verrà presentato entro fine Novembre 2021.

Questo rapporto presenta in anteprima i risultati dell'analisi italiana con una serie di raccomandazioni per le istituzioni del nostro paese.

1. L'istituzionalizzazione dell'impegno politico

1.1. Il processo in corso

Il dibattito politico e istituzionale italiano sulla PCSD è cresciuto in modo importante nel 2020 grazie all'impegno del Ministero per la Transizione Ecologica (MiTE), al progetto di assistenza tecnica di OCSE finanziato dall'Unione europea (si tratta del *progetto "**Policy coherence for sustainable development: mainstreaming the SDGs in Italian decision making process to enforce the paradigm shift**" nell'ambito del Programma OCSE di Supporto alle Riforme Strutturali 2017-2020)*, e grazie alla precedente legge 125/2014 sulla cooperazione allo sviluppo italiana. E' stato avviato un processo che dovrebbe portare entro la fine del 2021 alla adozione di un piano nazionale per la coerenza legato alla revisione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS).

La revisione della strategia è molto importante in quanto mira a completare la versione precedente con la definizione di target e indicatori, coinvolgendo Regioni, Province Autonome e Città Metropolitane nella declinazione a livello territoriale degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Il piano per la coerenza dovrebbe mirare a rafforzare il processo di attuazione della SNSvS attraverso il coordinamento di tutte le principali istituzioni italiane per cercare di assicurare la coerenza delle politiche, stabilendo le basi per il dialogo sociale e la partecipazione attiva delle organizzazioni della

società civile e degli attori non statali. La revisione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il piano di coerenza, dovranno essere approvate dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE).

In questo processo le diverse istituzioni stanno cercando di attrezzarsi per introdurre il principio della coerenza, tenendo anche in conto, per ora in forma ancora molto embrionale, degli effetti di spill over sui cosiddetti paesi in via di sviluppo (PVS). In particolare, il Documento di programmazione della cooperazione allo sviluppo in corso di approvazione sta cercando di integrare le questioni di coerenza, anche a seguito delle osservazioni della Peer Review del DAC/OCSE[1]. Questioni che però avranno bisogno di analisi più approfondite, ancora oggi assenti, se non a livello di analisi critica della società civile (vedi ad esempio il rapporto Migrazioni e Sviluppo Sostenibile[2] che indaga la coerenza tra politica migratoria e di cooperazione nel quadro dell'Agenda 2030).

1.2. Analisi qualitativa e voto

Il nuovo piano di coerenza dovrebbe aiutare il governo italiano a stabilire i meccanismi più adeguati. D'altra parte si nota come recentemente siano stati adottati dei provvedimenti che rendono un po' confuso il quadro istituzionale: la soppressione della Cabina di Regia Benessere Italia nella Presidenza del Consiglio che aveva un compito di coordinamento generale; la creazione del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) che ha tolto al Comitato Interministeriale per lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) il mandato di approvazione della nuova strategia e del piano di coerenza, per cui si è in attesa di un nuovo regolamento che chiarisca il rapporto e la divisione del lavoro tra i due comitati interministeriali; la legge 108/2021 ha convertito con modifiche il decreto legge 77/2021 che ha definito la governance del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR), prevedendo la creazione di una cabina di regia che si raccorda con il CITE e il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale, ma non con il CIPESS (salvo che per le opere infrastrutturali).

A questo si aggiunga la panoplia di piani, il MITE sarà impegnato a definire prossimamente un nuovo Piano per la Transizione Ecologica che dovrebbe essere collegato al PNRR, e sta lavorando per rilevare le connessioni tra il PNRR e la strategia di sviluppo sostenibile. Tuttavia la moltiplicazione dei piani sembra mancare di una visione unitaria ancorata sull'Agenda 2030, di rapporti di coerenza e di reale efficacia nell'attuazione. A ciò si aggiunga il fatto che il coinvolgimento dei ministeri nella discussione sulla coerenza (e sulla strategia) è differenziato, si nota ad esempio la mancanza della partecipazione del Ministero degli Interni e del Ministero della Difesa, cosa questa che pone problemi di coerenza. Si pensi agli effetti di spill over delle missioni militari all'estero e delle misure di politica migratoria.

[1] OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019 | en | OECD; https://www.oecd.org/italy/oecd-development-co-operation-peer-reviews-italy-2019-b1874a7a-en.htm

[2] migrazioni-e-sviluppo-sostenibile-2021.pdf (immigrazione.it); https://immigrazione.it/docs/2021/migrazioni-e-sviluppo-sostenibile-2021.pdf

Si rileva quindi una certa debolezza di orientamento politico a far funzionare questi meccanismi in una visione comune. In più, i cambiamenti di governo generano decisioni diverse che si sovrappongono, elidono, e che rendono difficile mantenere coordinamenti e coerenza nel tempo.

Nonostante tutte queste debolezze, il voto assegnato è 6 (sulla fiducia) in considerazione del nuovo impegno istituzionale italiano per la PCSD.

1.3. Raccomandazioni

Sarà importante **approvare il Piano di coerenza, e far sì che esso sia assunto al più alto livello politico,** in modo stabile nel tempo. Per questo auspichiamo che oltre al Governo vi sia **lo scrutinio del Parlamento** italiano e **il confronto con le reti della società civile** rappresentate nel Forum per lo Sviluppo Sostenibile, nel Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo e nel Tavolo permanente sul PNRR. A tal fine potrebbe essere prevista una conferenza biennale di monitoraggio della coerenza delle politiche.

E' importante che il Piano di coerenza sia un elemento del documento di revisione della SNSvS, cosa che garantirebbe una integrazione dentro un processo istituzionale e quindi un radicamento della coerenza. Il Piano di coerenza è necessario anche per integrare i diversi piani esistenti e in via di redazione (ad esempio il Piano Nazionale sul Clima e l'Energia e il Piano per la Transizione Ecologica), in modo da evitare sovrapposizioni e contraddizioni, coinvolgendo tutti i Ministeri, nel quadro e visione unitaria dell'Agenda 2030. In questa visione è infine da migliorare il meccanismo di coordinamento istituzionale ridando centralità ad una cabina di regia della Presidenza del Consiglio che potrebbe comprendere quella per il PNRR.

2. Il perseguimento degli obiettivi di coerenza a lungo termine

2.1. Il processo in corso

Ad oggi non esistono organismi o strumenti per stabilire obiettivi di coerenza a lungo termine. Probabilmente il nuovo Piano di coerenza indicherà l'impegno italiano in tal senso.

Esistono a livello tecnico alcune iniziative del Ministero dell'Economia e della Finanza (MEF), in collaborazione con università e alcune istituzioni, di simulazione e valutazione di impatto di alcune misure politiche adottate dal governo, di carattere macroeconomico, di breve e medio termine. Queste valutazioni hanno come riferimento i 12 indicatori del Benessere Equo e Solidale (BES) scelti da un Comitato ad hoc secondo criteri di ottimizzazione dei dati, che però non riguardano effetti di spill over, la coerenza delle politiche, e valutazioni di lungo termine.

A sua volta il MITE sta collaborando con alcune università per dotarsi di conoscenza e strumenti di previsione a medio-lungo termine che dovrebbero comprendere anche le questioni di coerenza, e quindi anche gli effetti di spill over.

Il Documento di programmazione triennale della cooperazione allo sviluppo in corso di finalizzazione da parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero affari esteri e per la cooperazione allo sviluppo (DGCS/MAECI) ha integrato obiettivi di coerenza a lungo termine, come ad esempio per la educazione alla cittadinanza globale, impegnandosi a elaborare un piano di azione partecipato. Anche il MITE considera importante e abilitante l'educazione alla cittadinanza globale inserendola come vettore per lo sviluppo sostenibile.

La DGCS con l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) hanno inoltre elaborato il piano di efficacia che consente di legare gli interventi di cooperazione allo sviluppo all'impatto e ai risultati a lungo termine. La DGCS è anche impegnata a disegnare un insieme di linee guida strategiche proprio per assicurare il perseguimento di obiettivi di medio-lungo termine. Tutto ciò però non sviluppa le questioni attinenti alla PCSD.

2.2. Analisi qualitativa e voto

In questi anni è cresciuta la consapevolezza politica e istituzionale sullo sviluppo sostenibile. Le diverse istituzioni stanno modificando i loro meccanismi per allinearsi agli obiettivi dello sviluppo sostenibile: la programmazione finanziaria (di carattere triennale) e la legge di bilancio (di competenza annuale), così come il recente PNRR (fino al 2026), collegano le misure politiche agli SDGs e al BES. Ma non hanno una visione a lungo termine. Inoltre, il loro collegamento con lo sviluppo sostenibile avviene ex post, con l'attribuzione delle diverse poste di bilancio ai diversi SDGs e BES. L'analisi non alimenta una strategia ex ante e in itinere.

La PCSD ha cominciato a far parte di questo processo solo nell'ultimo anno (come precedentemente scritto), e si spera che l'adozione del Piano di coerenza potrà far fare un salto di qualità anche in termini di obiettivi di coerenza nel lungo termine.

Questo è particolarmente necessario se si considera che ora tutta l'attenzione politica è concentrata sull'attuazione del PNRR entro il 2026, mentre sarebbe necessario inserire questo piano in una visione più a lungo termine, in modo da dare continuità e coerenza alle scelte politiche. Alcune istituzioni come il MITE sono consapevoli di tale questione e vedono nella strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile la possibilità di definire questa visione di lungo periodo verso il 2050, andando oltre i cicli elettorali.

Le iniziative tecniche di valutazione in corso possono rappresentare una buona base di partenza per sviluppare scenari di sviluppo sostenibile a lungo termine.

Sulla base di queste considerazioni il voto assegnato è 5: attualmente non esistono obiettivi e strumenti di coerenza nel lungo termine, ma si sta diffondendo una nuova cultura istituzionale sullo sviluppo sostenibile, e il Piano di coerenza potrebbe apportare innovazioni significative.

2.3. Raccomandazioni

E' essenziale che il nuovo Piano di coerenza **comprenda indicazioni per l'adozione di obiettivi e strumenti per la coerenza nel lungo termine**. Altrettanto essenziale sarà una effettiva applicazione di questi obiettivi e strumenti. Sembra necessario **un coordinamento di alto livello presso la**

Presidenza del Consiglio per dotarsi di una visione, di scenari ex ante, e per monitorare la coerenza a lungo termine, integrando il PNRR, coinvolgendo in modo unitario le competenze tecniche esistenti nelle diverse istituzioni (dal Dipartimento Programmazione Economica – DIPE della Presidenza del Consiglio, al MEF, al MiTE, al MAECI, all'ISTAT, etc…), nel mondo universitario, e delle reti della società civile.

3. Il coordinamento inter-ministeriale per verificare la coerenza delle politiche

3.1. Il processo in corso

Come già scritto esistono più comitati interministeriali che si occupano di sviluppo sostenibile (dal CIPESS al CITE, già citati, al Coordinamento Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo: CICS, alla cabina di regia per il PNRR). In particolare il CICS ha il mandato normativo di assicurare la coerenza delle politiche nazionali con la finalità della cooperazione allo sviluppo. Tutti questi comitati però finora non si sono occupati in specifico di PCSD né con riferimento alla dimensione interna nazionale né rispetto a quella esterna internazionale. Il Piano di coerenza dovrà promuovere quindi l'integrazione della PCSD nelle attività di questi coordinamenti, mentre dovrà essere chiarito il coordinamento tra i comitati e la loro divisione del lavoro come già indicato.

A tal proposito sembra necessario che, da un punto di vista normativo e di logica istituzionale, sia il CICS a occuparsi di coerenza delle politiche nella loro dimensione esterna e quindi con riferimento agli effetti di spill over. La DGCS/MAECI ha l'intenzione di organizzare con maggiore regolarità e frequenza riunioni preparatorie inter-ministeriali, di carattere più operativo, ad esempio nominando dei focal points in ogni Ministero che abbiano la responsabilità della coerenza delle politiche, del monitoraggio e della valutazione.

Peraltro già la legge 125 prevede la partecipazione del Viceministro per la cooperazione allo sviluppo alle riunioni del Consiglio dei Ministri qualora siano trattate materie che in modo diretto o indiretto possano incidere sulla coerenza e sull'efficacia delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Questa partecipazione sembra però debba essere rafforzata nella sua capacità di ragionare sulla dimensione esterna della PCSD.

In applicazione del nesso tra dimensione interna e dimensione esterna dell'Agenda 2030, si è stabilita una interrelazione tra la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il Documento di programmazione triennale della cooperazione allo sviluppo, entrambi organizzati nelle 5 aree dell'Agenda 2030 (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partenariati). Occorre però coordinare e allineare meglio questi documenti nel senso della coerenza: la cooperazione allo sviluppo non può essere semplicemente trattata come una parte dell'obiettivo 17 ma deve essere interconnessa con gli altri obiettivi dello sviluppo sostenibile, per fare sì che gli effetti esterni delle politiche nazionali non vadano a contraddire la cooperazione. L'allineamento dovrebbe avvenire anche da un punto di vista temporale, essendo la Strategia triennale e il Documento di programmazione annuale. Questo nella fase ascendente. Mentre nella fase discendente dovrebbe essere definita una verifica e

valutazione con la Relazione annuale sull'attuazione della Strategia nazionale, e la Relazione annuale sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate, che però avviene in ritardo e in modo solo descrittivo. A quest'ultimo proposito la DGCS/MAECI ha intenzione di migliorare l'impostazione della Relazione per anticiparne la realizzazione in modo da nutrire il dibattito sulla coerenza.

3.2. Analisi qualitativa e voto

Potenzialmente esiste un quadro istituzionale ed esistono capacità per il coordinamento ai fini della coerenza. Il DiPE presso la Presidenza del Consiglio sembra avere in particolare le capacità tecniche per monitorare e verificare la coerenza. Il DiPE con la sua Unità di Valutazione assiste già il CIPESS e dovrebbe fare lo stesso con il CITE. Potrebbe quindi dotarsi di competenze adeguate anche per l'analisi degli spill over per il CICS.

Il MiTE ha creato un gruppo di coordinamento sulla coerenza delle politiche che comprende le amministrazioni che hanno un ruolo nel quadro regolativo (MAECI e MEF) e i dipartimenti della Presidenza del Consiglio. Si sta cercando di elaborare strumenti (un quadro comune di indicatori, matrici di analisi delle interconnessioni, etc…) per poter lavorare di più assieme. Questo coordinamento sta promuovendo l'adozione di un quadro unitario per la coerenza che dovrebbe fare riferimento all'Agenda 2030. A sua volta la DGCS/MAECI sta cercando di rafforzare la sua attività di coordinamento tra ministeri per la dimensione esterna della coerenza, attraverso un dialogo più serrato e costante, e il monitoraggio delle misure.

In generale però si lamenta la mancanza di un quadro istituzionale di governance ben definito e soprattutto stabile nel tempo. Si osservano difficoltà nel far funzionare questi coordinamenti: vi sono diverse sensibilità tra i ministri, competizioni istituzionali, abitudine a lavorare in silos, a difendere e promuovere proprie competenze a discapito della messa in comune, carenza di personale dedicato specificamente al coordinamento.

Quello che si osserva è un alto grado di complessità e incertezza tra istituzioni. Dispositivi comuni o coordinati di verifica della coerenza "ex ante" e gli spazi per riconoscere i trade off "ex post" sono ancora da costruire. In particolare esiste un'area di enorme ambiguità sul tema della sostenibilità declinata spesso in termini esclusivamente ambientali e tecnici, mentre i temi sociali risultano assenti o semplicemente giustapposti. Più a fondo dunque si rileva ancora una mancanza di visione sui principi dell'Agenda 2030 capace di integrare un approccio in silos sugli SDGs, interconnettendo le dimensioni ambientale, economica e sociale.

In definitiva molto dipenderà dalle indicazioni del Piano di coerenza, dalla maturazione della sensibilità amministrativa verso le questioni della coerenza, e dalle decisioni di miglioramento del coordinamento che si adotteranno in conseguenza.

Altra questione di fondo è la necessità che la visione dello sviluppo sostenibile e della PCSD permei i comportamenti istituzionali dei ministeri a monte dei coordinamenti interistituzionali, e tutte le attività ordinarie, oltre quelle che vengono portate all'attenzione dei comitati interministeriali. Il cambiamento culturale, della mentalità amministrativa e delle pratiche burocratiche quotidiane, la crescita di una comunità di civil servants e di attivisti sensibili, deve andare di pari passo con la

riforma dei meccanismi e degli strumenti di coordinamento e coerenza. Per questo è necessaria una grande opera di educazione e formazione che in parte si sta realizzando con la pubblica amministrazione, sia a livello nazionale che locale, e che però abbisogna di un importante rafforzamento.

Per questi motivi il voto assegnato (in attesa di novità positive) è 5.

3.3. Raccomandazioni

Il Viceministro per la cooperazione allo sviluppo dovrebbe avere più spazio politico nel Consiglio dei Ministri sulle questioni di coerenza tra politiche nazionali e loro impatto esterno.

Occorre **rafforzare il lavoro del CICS** che ha il compito di analizzare la coerenza delle politiche **con riferimento agli spill over**, comprendendo oltre alla politica di cooperazione allo sviluppo, quella per il commercio, gli investimenti e l'internazionalizzazione delle imprese, gli effetti di carbon leakage delle misure climatiche, ma anche la politica sul governo del flussi migratori, sulle missioni militari all'estero, etc…

Si suggerisce di **unificare nel DIPE le competenze tecniche di supporto alla valutazione della coerenza** per i diversi comitati interministeriali, mentre è necessaria una chiara divisione del lavoro tra i comitati all'interno di una visione comune ancorata nella strategia per lo sviluppo sostenibile.

La valutazione degli spill over sia di carattere sociale che ambientale dovrebbe **coinvolgere la società civile** che opera nei paesi in via di sviluppo per raccogliere maggiori dati, informazioni, testimonianze sugli impatti. A tal fine il DIPE potrebbe aprire un rapporto di collaborazione con università e società civile per dotarsi di queste competenze e informazioni.

Va rafforzata l'azione di crescita culturale sui temi dello sviluppo sostenibile e di **coerenza nelle amministrazioni pubbliche** per il necessario cambiamento delle politiche, dando maggiore rilevanza alle questioni sociali.

4. I meccanismi per garantire processi partecipativi

4.1. Il processo in corso

Attualmente esistono due meccanismi di partecipazione della società civile e di altri stakeholder: il Forum per lo Sviluppo Sostenibile accompagnato dal MiTE per la dimensione interna delle politiche, e il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) organizzato dal MAECI per la dimensione esterna. Entrambi i meccanismi si suddividono in gruppi di lavoro: i gruppi di lavoro del MiTE hanno un regolamento mentre quelli del CNCS no, e hanno modalità diverse di partecipazione (per semplice iscrizione il Forum per lo sviluppo sostenibile, per nomina il CNCS su una base prestabilita di rappresentanze). Il coordinatore del gruppo di lavoro Agenda 2030 del CNCS partecipa al coordinamento del Forum per lo sviluppo sostenibile per assicurare un legame tra i due organi.

Oltre a questi due organismi, la società civile è organizzata in reti che da alcuni anni, per loro conto, hanno un relativo impatto sulle istituzioni, possiamo fare riferimento in particolare alla Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (AsVIS), a GCAP Italia, e alle reti delle ONG per la cooperazione allo sviluppo (AOI, Link2007 e CINI, e Concord Italia-Europe per il collegamento con le politiche dell'Unione europea) per quanto riguarda la dimensione esterna della coerenza.

Nella Proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR italiano la Commissione ha rivolto al governo del nostro paese una chiara raccomandazione: "Per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano." Per attuare questa raccomandazione il governo (Decreto Governance – 31/05/2021, n.77, art 7), ha affidato ad un'Unità di Missione costituita presso la Ragioneria Generale dello Stato, non solo la predisposizione e attuazione del programma di valutazione del PNRR ma anche la "valorizzazione del patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini". In tale prospettiva è in corso di creazione il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, organo con funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Questo Tavolo sarà composto anche da rappresentanti della societa' civile, con il compito di favorire l'attuazione del PNRR. Data la rilevanza del PNRR sarà necessario valorizzare l'azioni delle reti di società civile che si sono attivate per il monitoraggio del PNRR, come l'Osservatorio Civico PNRR, e stabilire un coordinamento con i due meccanismi di partecipazione della società civile sopra menzionali.

4.2. Analisi qualitativa e voto

La società civile ha recentemente denunciato lo scarso funzionamento del CNCS, che in parte è migliorato con le ultime convocazioni. Permane comunque un giudizio di scarso impatto del CNCS e dei suoi gruppi di lavoro sulle decisioni politiche. Il gruppo di lavoro del CNCS su Agenda 2030 sta affrontando la PCSD, e sono state rilevate importanti incoerenze rispetto alle politiche migratorie e sul commercio internazionale. Non sono previste però misure per garantire un effettivo ascolto e verifica di impatto delle raccomandazioni che vengono dal Consiglio.

Il Forum per lo sviluppo sostenibile è di più recente creazione. E' stato subito coinvolto nella revisione della Strategia per lo sviluppo sostenibile e nei workshop organizzati da OCSE e MiTE per approntare il Piano di coerenza (coinvolgendo anche un gruppo di lavoro del CNCS). Il Forum per lo sviluppo sostenibile è assistito da alcune università, su indicazione del MiTE, per favorirne il funzionamento. Sono stati prodotti dei documenti di influenza politica, che hanno anche fatto riferimento alla necessità di introdurre la PCSD indicando alcune questioni di incoerenza, di cui però non vi è verifica di impatto sulle decisioni politiche.

Mancano in entrambi i casi regole e strumenti di verifica di impatto delle raccomandazioni. E' importante che anche il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, legato all'attuazione del PNRR, assuma strumenti di efficacia della consultazione, garantendo un

collegamento continuo e strutturale con il Forum per lo sviluppo sostenibile e il CNCS (per gli effetti di spill over che può avere il PNRR).

Un altro fattore importante di inefficacia dei processi partecipativi si trova nell'ambiguità della classificazione degli attori non statali: definizioni ampie di 'società civile/attori non statali' rischiano una presenza indifferenziata di movimenti di base, organizzazioni strutturate, fondazioni, grandi imprese. Questa tensione, plasticamente delineata anche nel Forum per lo sviluppo sostenibile, rischia di produrre una dinamica squilibrata a causa delle evidenti asimmetrie nel potere negoziale, certo non rappresentate in termini di diritti, di voce, di radicamento sociale nei gruppi sociali più fragili e marginali. Problemi analoghi si trovano nei meccanismi presenti nel CNCS.

Questi organismi di partecipazione mostrano dunque una scarsa efficacia. Per questi motivi il giudizio non può che essere insufficiente: 4

4.3 Raccomandazioni

Deve essere data **priorità alle voci e organizzazioni dei portatori di diritti**. Sono necessari meccanismi di verifica di impatto delle raccomandazioni della società civile sulle decisioni politiche.

La partecipazione della società civile allo sviluppo sostenibile e alla PCSD va organizzata meglio: l'applicazione dei regolamenti deve essere esplicitata e verificata, un programma di lavoro con incontri periodici va stabilito, i collegamenti tra Forum per lo sviluppo sostenibile, CNCS, e Tavolo permanente del PNRR vanno rafforzati e stabiliti..

La partecipazione va sostenuta con strumenti e risorse finanziarie, non può essere lasciato tutto al puro volontariato, soprattutto nel caso delle reti che rappresentano i "rightsholders".

5. I meccanismi per garantire un approccio integrato che tiene conto delle interconnessioni e di valutazioni politiche sugli effetti delle politiche

5.1. Il processo in corso

Come già anticipato esistono diverse iniziative istituzionali per dotarsi di un approccio integrato per lo sviluppo sostenibile, che possa comprendere anche analisi di coerenza. Si è già citato il lavoro del DIPE che con la sua Unità di Valutazione sta creando un indice composto di fast checking riferito agli obiettivi di sviluppo sostenibile, sulle proposte di investimento pubblico e di indirizzo delle attività economiche private che vengono presentate al CIPESS.

A questo si può aggiungere il buon lavoro sulla politica di coesione: il MiTE in collaborazione con il DPCoe, NUVAP, ACT, Regioni, Province autonome e Città Metropolitane ha sviluppato una matrice che lega gli obiettivi dei fondi strutturali stabiliti a livello europeo con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. E' quindi possibile programmare e verificare le misure politiche, la spesa e i risultati delle politiche territoriali rispetto a quegli obiettivi. Inoltre, con la collaborazione delle università romane, è stato creato un dashboard Power BI (strumento di navigazione) in cui è possibile visualizzare le

correlazioni tra Agenda 2030/SNSvS/Missioni, componenti e linee di intervento del PNRR/Obiettivi di Policy Programmazione 21/27.[3] Il MiTE sta lavorando anche ad una matrice che lega la SNSvS ai piani e ai programmi pubblici soggetti alle valutazioni ambientali strategiche per creare un sistema di monitoraggio integrato.

Si ricorda il lavoro del MEF (già citato) su iniziative di sperimentazione di valutazioni macroeconomiche sugli effetti delle politiche con riferimento allo sviluppo sostenibile e in particolare al Benessere Equo e Sostenibile (BES). Infatti, in termini di indicatori, un ambito di 'interconnessione' e integrazione che emerge è quello del BES, collegato agli SDGs, creato dall'ISTAT e adottato da tutte le istituzioni. Un tavolo di lavoro dedicato (che comprende MEF, MAECI, MITE, Istat e Ispra) ha selezionato 43 indicatori per il monitoraggio dello sviluppo sostenibile. Questi indicatori sono collegati al BES, i cui 12 indicatori sono utilizzati dal MEF nel Documento di programmazione finanziaria e nella legge di bilancio. Si tratta di un elemento importante; tuttavia l'analisi di questi 12 indicatori indica la necessità di una discussione in merito, allo scopo di evitare una lettura eccessivamente selettiva della realtà economica e sociale.

Il BES è molto interessante e innovativo, ma limitato rispetto a una visione più ampia di sviluppo sostenibile attenta alle diverse dimensioni della coerenza, soprattutto per quanto riguarda la connessione tra politiche interne ed effetti esterni. L'ISTAT è consapevole di questa insufficienza, finora non ha avuto risorse e tempi per approfondire l'analisi degli spill over, comunque ha iniziato la loro analisi (così come fatto anche da EUROSTAT), e nell'ultimo rapporto sugli SDGs ha introdotto alcune riflessioni sugli spill over, ad esempio riguardo il problema dell'impatto sulla deforestazione. Recentemente un nuovo documento di ISTAT ha indagato i flussi di materia e di energia incrociando i conti ambientali e quelli economici: Economia e Ambiente. Una lettura integrata (istat.it), che consentono di analizzare alcuni effetti di spill over, anche se in modo molto aggregato. La riflessione su metriche e indicatori rimane però del tutto confinata ad ambiti di carattere puramente tecnico, mentre la rilevanza di questa riflessione richiederebbe un confronto sociale più ampio ed aperto.

5.2. Analisi qualitativa e voto

Le iniziative menzionate stanno portando alla elaborazione di indicatori sull'efficacia e sulla coerenza delle misure politiche, dei loro costi e benefici rispetto allo sviluppo sostenibile. Indicatori che vanno oltre una misurazione economica. Ciononostante, attualmente, manca una rilevazione sulla PCSD. I 43 indicatori SDGs e i 12 indicatori BES non monitorano la PCSD. Le iniziative appaiono ancora frammentate tra le istituzioni, poco coordinate, e agli albori per quanto riguarda l'analisi delle interconnessioni e in particolare degli effetti di spill over sui paesi in via di sviluppo. Per questi motivi il voto è 5.

5.3. Raccomandazioni

Al fine di monitorare la PCSD, si suggerisce di **prevedere espressamente l'inclusione dell'indicatore 17.14.1 in tutti i contesti** (ISTAT, EUROSTAT, BES), così come nella programmazione finanziaria e

[3] Il dashboard è pubblicato sul site del MiTE al seguente indirizzo: https://www.mite.gov.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile-strumenti-di-collaborazione-istituzionale

nella legge di bilancio. Si suggerisce inoltre di avviare una riflessione sul rapporto tra BES, SDGs, 43 indicatori della SNSvS, 12 indicatori recepiti dal MEF, per **costruire un quadro di misurazione aggregato e virtuoso** che comprenda la coerenza e gli effetti di spill over. Questa riflessione dovrebbe coinvolgere le organizzazioni della società civile e le università, e portare a una più condivisa adozione di metriche di sviluppo sostenibile capaci di rappresentare una realtà complessa.

Si sente la necessità di una maggiore interazione tra le istituzioni per l'adozione di indicatori integrabili tra di loro. Il coordinamento delle diverse iniziative deve essere migliorato con l'adozione di un approccio comune. Una importante iniziativa di analisi e definizione di indicatori sugli spill over deve essere avviata e condivisa tra le diverse istituzioni. E per questo **va potenziato il lavoro che ISTAT** sta conducendo in relazione con EUROSTAT, e il coordinamento con altri attori istituzionali che producono dati. In questo senso la società civile con le università possono essere chiamate a dare un contributo positivo di conoscenza. **Sono necessarie più risorse e competenze** per rafforzare il lavoro di ISTAT, delle istituzioni coinvolte (MAECI, MEF e MiTE in primis), e assicurare la partecipazione della società civile e delle università.

L'analisi tecnica sugli spill over condotta da ISTAT dovrebbe poi essere **condivisa e discussa a livello politico e istituzionale, in Parlamento e nel Governo, coinvolgendo fattivamente le voci della società civile**. La discussione politica dovrebbe poi portare a modifiche legislative e amministrative, alla revisione delle Strategie e dei Piani.

Infine, l'analisi sugli spill over dovrebbe essere integrata nel lavoro del MEF riguardo il Documento di programmazione finanziaria e la legge di bilancio (eventualmente anche rispetto all'analisi di performance budgeting). Dovrebbe essere **riconvocato il Comitato BES**, con un delibera da inserire nella prossima legge di Bilancio, per rivedere gli indicatori e quindi tenere più in conto la PCSD e gli effetti di spill over.

6. I meccanismi per il coordinamento e la consultazione tra i diversi livelli di governo

6.1. Il processo in corso

La governance multi-livello, tra livello europeo, nazionale e locale, per la PCSD è un'altra questione particolarmente complessa.

Il quadro dell'Unione europea ha una impronta sempre più importante per il livello nazionale comprendendo diverse agende, tra le più rilevanti: l'Agenda 2030, il Green Deal, la Next Generation. Riguardo la PCSD non vi sono però processi in corso, eccetto il tradizionale lavoro di coordinamento sulla PCD svolto dalla Commissione europea con la DGCS/MAECI. Peraltro il progetto di assistenza tecnica dell'OCSE al MiTE per impostare una proposta di Piano di Coerenza è finanziato dalla Commissione europea.

Tra il livello centrale e locale, Il MiTE, su mandato normativo, ha iniziato da alcuni anni a lavorare con le Regioni e i Comuni metropolitani italiani nel promuovere la redazione integrata e partecipata delle strategie locali di sviluppo sostenibile. I risultati sono molto positivi, diversi enti locali hanno adottato o stanno adottando la loro strategia[4]. Si è avviato un processo di apprendimento evolutivo molto importante su metodi, strumenti e pratiche. In questo processo il MiTE ha condiviso i problemi di rilevazione dei dati e di definizione di indicatori praticabili a livello territoriale.

Allo stesso modo le Regioni e i Comuni metropolitani sono stati coinvolti nel percorso OCSE verso il Piano di coerenza. Alcuni enti locali hanno integrato nella loro strategia di sviluppo sostenibile la cooperazione decentrata o territoriale con i paesi in via di sviluppo (ad esempio la Provincia Autonoma di Trento), considerando questa politica come trasversale.

A questo proposito è stabilita da tempo, sia a livello politico che operativo, una interazione tra DGCS/MAECI, Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), e cooperazione decentrata o territoriale. Le Regioni e i comuni (attraverso l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) partecipano costantemente alla cooperazione allo sviluppo italiana.

6.2. Analisi qualitativa e voto

A livello nazionale si lamenta la mancanza di un processo europeo in materia di PCSD e la necessità di costruire una quadro più coeso tra i diversi processi in corso, assumendo l'Agenda 2030 come principale fondamento politico. Manca una strategica omnicomprensiva europea ancorata all'Agenda 2030. Si rileva infatti un relativo squilibrio tra la dimensione ambientale, più avanzata, quella economica, difficile da intercettare, e quella sociale, la meno sostenuta. Un quadro europeo più coeso aiuterebbe anche il livello nazionale e locale.

Il coordinamento e la consultazione tra il livello centrale e locale è a buon punto, grazie al ruolo giocato dal MiTE e anche grazie al ruolo svolto dalla politica di coesione europea.

Si nota come a livello locale sia più sentita, rispetto al livello centrale, la necessità di coordinare e rendere coerenti le diverse politiche in un quadro comune. L'esperienza delle Agende 21 a livello locale è stata significativa. Esperienza che ha coinvolto anche la cooperazione decentrata o territoriale, con numerosi tentativi di integrare le dimensioni ambientale, economica e sociale.

Ciononostante anche negli enti locali vi è una tradizionale generale difficoltà a integrare dimensione interna ed esterna. E' da far avanzare il lavoro integrato tra i diversi settori amministrativi, e l'analisi delle interconnessioni a livello locale e rispetto agli spill over internazionali, perché diverse importanti Regioni italiane sostengono misure di internazionalizzazione dei loro territori e iniziative di cooperazione decentrata che possono avere impatti oltre frontiera da portare a coerenza.

Il dialogo tra il livello centrale e locale rappresenta sicuramente una buona pratica da portare all'attenzione nazionale ed europea.

[4] Strategie Regionali e Provinciali per lo Sviluppo Sostenibile | Ministero della Transizione Ecologica (mite.gov.it); https://www.mite.gov.it/pagina/strategie-regionali-e-provinciali-lo-sviluppo-sostenibile

Il Piano di coerenza dovrebbe dare ulteriori indicazioni sui passi da realizzare, con riferimento anche alla PCSD. Per questo motivo la valutazione è positiva: 7

6.3. Raccomandazioni

E' necessario che il Piano coerenza indichi l'importanza di **inserire nel coordinamento e nella consultazione multi livello la questione degli spill over**. Forse alcuni indicatori di coerenza sugli spill over possono essere applicati anche a livello territoriale, o alcune Regioni e Comuni metropolitani di particolare rilevanza per le relazioni internazionali potrebbero sperimentare dei loro indicatori da condividere poi in tutto il sistema e da collegare a quelli nazionali. Ancora una volta la società civile e le università a livello locale possono essere coinvolte in queste analisi.

7. Misure di reportistica e monitoraggio sulla coerenza delle politiche

7.1. Il processo in corso

Fino ad ora il governo italiano non ha analizzato la PCSD e non ha prodotto rapporti nazionali e per le Nazioni Unite sull'indicatore 17.14.1. Non esiste ancora un sistema di gestione delle informazioni e di dati per la PCSD. In particolare manca un sistema di monitoraggio che aiuti a connettere non solo obiettivi e targets, ma soprattutto i principi dell'Agenda 2030 (che hanno un potenziale enormemente più trasformativo), e in questo quadro la dimensione esterna delle politiche nazionali con i suoi spill over.

Interessante notare la difficile interlocuzione della società civile con gli uffici che si occupano di indicatori: sembra che questo argomento sia del tutto sottratto al dibattito pubblico e relegato in ambito tecnico specialistico. Questo è un forte limite, che diventa ancora più significativo nella riflessione sulla PCSD. Essa implica dimensioni di analisi orientate alla complessità, all'interazione tra elementi diversi, e che richiedono un approccio flessibile e attento agli aspetti qualitativi e di processo.

Tuttavia, il Piano di coerenza in corso di redazione e la crescente sensibilità istituzionale verso la PCSD potrebbero portare nei prossimi anni a mettere in piedi misure stabili di reportistica e di monitoraggio, che vadano oltre i brevi rapporti descrittivi che la DGCS/MAECI redige per la PCD monitorata a livello di Unione europea. L'ISTAT può avere un importante ruolo nel raccogliere i dati e stimare effetti di spill over come fatto recentemente nel rapporto EUROSTAT.

7.2. Analisi qualitativa e voto

Come scritto non esiste ancora in Italia una reportistica sul monitoraggio della PCSD, e in particolare degli effetti di spill over. Il giudizio non può che essere negativo, mitigato però dalla prospettiva che il Piano di coerenza possa dare indicazioni concrete per una sistema di analisi e reportistica della PCSD e degli effetti di spill over. Per questo il voto è insufficiente 5

7.3. Raccomandazioni

Ci si augura dunque che il Piano di coerenza possa **impostare per la prima volta in Italia una modalità di reportistica e di monitoraggio della PCSD,** sulla base di metriche solide e ampiamente condivise. E in quest'ambito un ambito particolare dovrebbe riguardare gli **effetti di spill over** sui paesi in via di sviluppo. A tal fine ribadiamo il ruolo che può giocare la società civile e l'università. La reportistica e il monitoraggio potrebbero infatti prevedere la **raccolta di informazioni delle ONG che operano nei cosiddetti PVS**, e che vengono a conoscenza grazie ai partner locali di possibili impatti positivi o negativi di misure politiche applicate dall'Italia relativamente, ad esempio, all'internazionalizzazione economica, al governo dei flussi migratori, alle missioni militari.

Come già sottolineato è rilevante **il ruolo del Parlamento** nella discussione di report sulla PCSD, da prevedere nel Piano sulla coerenza, e che potrebbe comprendere audizioni con la società civile.

8. Gli strumenti e le risorse finanziarie per la coerenza delle politiche

8.1. Il processo in corso

Attualmente non esistono strumenti e risorse finanziarie dedicate alla PCSD. Sono in corso di elaborazione indicatori e check list per valutare gli investimenti (come già accennato) ma non a livello di politiche e piani, soprattutto con riguardo alla coerenza. Esiste un sistema integrato di informazione finanziaria che fa riferimento alla legge di bilancio e alla programmazione finanziaria, ma senza riguardo le questioni di coerenza.

Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, le risorse sono programmate secondo gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Esse appaiono allineate con i piani nazionali dei paesi partner. Esistono risorse per le valutazioni di impatto dei progetti, ma non sulla coerenza delle politiche. Manca una analisi in un quadro di PCSD, con riferimento quindi a effetti di spill over di altre politiche, come quella commerciale e di internazionalizzazione delle imprese (che sono a capo dello stesso MAECI).

8.2. Analisi qualitativa e voto

A proposito di risorse finanziarie colpisce l'ampia "dis-integrazione" della SNSvS con il PNRR, che con ogni evidenza rappresenta il vero quadro di elaborazione delle politiche pubbliche nei prossimi anni. All'interno del PNRR non solo la strategia nazionale, ma una vera prospettiva di "sviluppo sostenibile" sembra sostanzialmente assente; così come è assente ogni tipo di considerazione rispetto alla dimensione esterna. Assicurare una forma di coerenza in questo contesto appare come una sfida abbastanza difficile.

In questo quadro, l'assenza di strumenti e risorse finanziarie per la PCSD, e di sistemi per analizzare la coerenza di bilanci e piani, porta ad una valutazione di insufficienza, che però ancora una volta è in parte mitigata dalla possibilità che il Piano di coerenza possa apportare innovazioni istituzionali importanti. Il voto è quindi 5.

8.3. Raccomandazioni

E' necessario che il Piano di coerenza indichi l'importanza di **dotarsi di strumenti e risorse finanziarie per la PCSD**, e quali potrebbero essere questi strumenti. In particolare sarebbe importante introdurre nella programmazione finanziaria e nella legge di Bilancio una **analisi di coerenza delle spese previste, con una valutazione ex ante** dei loro impatti considerando le interconnessioni e gli effetti di spill over; andando quindi oltre una analisi ex post così come finora applicata sia al Documento di programmazione finanziaria che per la legge di Bilancio. Gli strumenti e la dotazione finanziaria per promuovere e verificare la coerenza delle politiche dovrebbe comprendere **risorse per la partecipazione attiva delle reti della società civile**.