

# Governare le interdipendenze inter-nazionali: quali coerenze delle politiche per l'Italia?

## SHADOW REPORT

Roma, aprile 2024



SHADOW REPORT Roma, aprile 2024

Governare le interdipendenze inter-nazionali: quali coerenze delle politiche per l'Italia?

Realizzato nell'ambito dell'avviso pubblico per le proposte di iniziative a supporto dell'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile - Vettore Cultura della sostenibilità. (SNSVS3)



# Governare le interdipendenze inter-nazionali: quali coerenze delle politiche per l'Italia?

---

**Shadow Report**

Roma, aprile 2024

**Autrici e autori:** Sara Ferigo, Valentina Delli Gatti, Valentina Geraci, Massimo Pallottino, Andrea Stocchiero. La responsabilità di quanto scritto è delle autrici e autori.

**Si ringraziano per la disponibilità alle interviste:** Elena Avenati, Francesco Biciato, Nunzia De Capite, Luca De Fraia, Nicoletta Denticò, Vittorio Cogliati Dezza, Monica Di Sisto, Simona Fabiani, Aldo Femia, Luca Iacoboni, Marco Marchetti, Mikhail Maslennikov, Maria Grazia Midulla, Riccardo Moro, Michele Munafò, Maria Grazia Panunzi, Ferruccio Pastore, Stefano Pastore, Francesco Petrelli, Gianfranco Schiavone, Daniele Taurino.

A cura di Andrea Stocchiero, Focsiv ETS

Grafica di Gianluca Vitale, vgrstudio.it

Stampa di Varigrafica

In collaborazione con: 

Realizzato nell'ambito dell'Avviso pubblico per proposte di iniziative a supporto dell'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile - Vettore "Cultura della sostenibilità" (SNSVS3).



Introduzione e sintesi	8
<b>1. Le interconnessioni delle transizioni e la coerenza delle politiche</b>	<b>14</b>
1.1 Interconnessioni e coerenza per la transizione climatica	18
1.2 Interconnessioni e coerenza per la transizione dei sistemi alimentari	24
1.3 Interconnessioni e coerenze per la transizione economico-finanziaria	31
1.4 Interconnessioni e coerenze per la mobilità umana	38
<b>2. Indici per la coerenza delle politiche</b>	<b>46</b>
2.1 L'indice dell'impegno per lo sviluppo	48
2.2 L'indice del buon Paese	55
2.3 L'indice di traboccamento	60
2.4 Indico, l'indice di coerenza spagnolo	67



Introduzione  
e sintesi

## Introduzione e sintesi

Il tempo in cui viviamo è segnato da una forte accelerazione dei fenomeni di transizione che toccano ogni donna e ogni uomo sul pianeta e che pongono numerosi interrogativi rispetto alle prospettive delle generazioni che verranno. La velocità di questi cambiamenti coinvolge ambiti estremamente rilevanti della contemporaneità: sotto i nostri occhi ci sono non solo gli effetti della crisi climatica e le sue implicazioni in termini di politica energetica e di sistemi produttivi, in particolare per quello agricolo, ma anche un'involuzione negli sviluppi dei sistemi politici e sociali, rappresentato da una palese contrazione degli spazi di partecipazione civica a livello globale, in un contesto di crescenti disuguaglianze che provocano l'accelerazione dei fenomeni migratori, a sua volta connessa ad una grande transizione demografica in tutte le aree del pianeta.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile rappresenta lo strumento di cui la comunità globale si è dotata per accompagnare questi cambiamenti, affrontandone le sfide, e mettendo le opportunità ad essi connesse a servizio della famiglia umana. All'oggi, a metà del percorso verso gli obiettivi dell'Agenda 2030, tuttavia, **solo il 12% dei 169 target è sulla buona strada per essere raggiunto**, secondo il Rapporto del segretario ONU (Global Sustainable Development Report (GSDR) 2023 | Department of Economic and Social Affairs (un.org))<sup>1</sup>. Se questo trend persiste, nel 2030 ci saranno **575 milioni di persone in povertà estrema**. Le emissioni globali di gas serra sono ai livelli più alti registrati nella storia umana, con conseguenze disastrose, tra cui fenomeni meteorologici estremi e crisi agricole e idriche che si abbattono sulle popolazioni più vulnerabili. Le crisi recenti (come la pandemia da Covid-19), esacerbate dalla crescita delle disuguaglianze, dei conflitti armati e dell'insicurezza alimentare, contribuiscono a complicare ulteriormente il quadro, con un costante aumento degli spostamenti di massa.

L'ONU ha programmato un nuovo vertice a settembre, il Summit del Futuro 2024, per discutere e negoziare il **Patto per il futuro**. L'obiettivo di questo vertice è quello

di delineare azioni concrete per fronteggiare le attuali crisi globali e accelerare l'attuazione dell'Agenda 2030, sollecitando il contributo di ogni Paese, nella consapevolezza delle interdipendenze che li legano reciprocamente, e aspirando ad instaurare un assetto di governance internazionale maggiormente condivisa e democratica.

In questo quadro, nel 2023 il governo italiano ha approvato la nuova strategia per lo sviluppo sostenibile con il **Programma per la coerenza delle politiche** (La SNSvS | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (mase.gov.it))<sup>2</sup>. Questa strategia contiene un'innovazione politico-istituzionale di grande rilievo, ovvero la definizione, per la prima volta in Italia (ma anche a livello europeo), di un piano di azione nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (Programma d'azione Nazionale PCSD | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (mase.gov.it))<sup>3</sup>.

L'esigenza di questo piano di azione trova le sue direttrici nella crescente consapevolezza da parte degli attori pubblici ed istituzionali sulla profonda interconnessione dei diversi ambiti di policy, e della necessità di una maggiore integrazione delle diverse politiche settoriali: i diversi fenomeni risultano infatti inestricabilmente connessi tra loro e per la loro gestione occorre assumere una visione olistica capace di leggere la complessità delle trasformazioni di cui siamo testimoni. In questa prospettiva, è necessario considerare maggiormente i cosiddetti effetti di *spillover* (di traboccamento, o transfrontalieri), tenendo conto quindi sia dell'interazione tra la dimensione interna ed esterna delle politiche pubbliche, che delle interconnessioni tra il livello nazionale e quello internazionale. Si tratta di un passo necessario per superare l'approccio autocentrato e chiuso del singolo sistema Paese: da un lato, infatti, quello che avviene in altri paesi e sul pianeta (si pensi ad esempio al cambiamento climatico) ha effetti sempre più rilevanti per i cittadini italiani; dall'altro, le nostre politiche domestiche e di relazione esterna impattano sul benessere di altri cittadini del mondo. Essendo tra i paesi più ricchi al mondo (quest'anno l'Italia ha la presidenza del G7), abbiamo una doppia e chiara responsabilità verso le popolazioni vulnerabili di altri paesi.

A tal riguardo, negli ultimi dieci anni le organizzazioni delle società civile ed in particolare le reti di **Concord Italia/Europe** e **GCAP Italia** hanno sostenuto in maniera importante l'urgenza di sviluppare un approccio sistematico alle sfide poste dalla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (Policy Coherence for Sustainable Development - PCSD), sia a livello italiano che a livello europeo. In Italia, in particolare attraverso il Forum Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, le reti della società civile hanno svolto un ruolo significativo nella revisione della Strategia Nazionale, contribuendo in maniera attiva alla riflessione sulla coerenza delle politiche (Verso il piano nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile - GCAP ITALIA<sup>4</sup> e Guide to Policy Coherence for Sustainable Development - CONCORD (concordeurope.org))<sup>6</sup>.

Come descritto nella presentazione del Programma nazionale (riportata nel box sottostante), questo prevede l'elaborazione di matrici di coerenza e la realizzazione di laboratori a cui parteciperà anche la società civile, con lo scopo di analizzare e valutare la coerenza delle politiche. L'avvio di questo importante percorso è previsto nei prossimi mesi.



### La realizzazione del Programma per la coerenza delle politiche

Il PAN PCSD è il risultato di un articolato processo partecipativo portato avanti con gli attori statali e non statali e **identifica processi, meccanismi di coordinamento e strumenti per la messa in coerenza delle politiche** per lo sviluppo sostenibile, a tutti i livelli.

Con particolare riferimento ai **meccanismi di coordinamento**, il PAN PCSD rafforza la *governance* nazionale e con essa il ruolo determinante dei territori. A livello centrale, il PAN promuove la creazione di un organismo interministeriale di dialogo e coordinamento che operi nell'ottica della integrazione delle politiche, guidando e definendo nuove modalità di lavoro attraverso l'applicazione degli strumenti (tools) previsti dallo stesso PAN PCSD e, più in generale, promuova l'attuazione della SNSvS e, in ultima analisi, l'adesione dell'Italia all'Agenda 2030. Con riguardo ai territori, il PAN prevede il pieno coinvolgimento delle **Cabine di regia territoriali** nei vari momenti di definizione e valutazione delle politiche centrali, così come della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Con riferimento agli **strumenti di coerenza**, il PAN prevede l'elaborazione di **Matrici di coerenza**, che possano collegare gli obiettivi di sviluppo sostenibile della SNSvS con obiettivi / target / indicatori dei diversi programmi operativi, misure nazionali e regionali del PNRR e altri piani, programmi e politiche settoriali, compresa la cooperazione allo sviluppo. La partecipazione dei territori all'elaborazione di queste matrici è ritenuta fondamentale, anche considerando le esperienze che diverse Regioni e Città metropolitane hanno già portato avanti nell'individuazione delle correlazioni tra i diversi piani e programmi territoriali con gli obiettivi della Strategia. A ulteriore supporto del ciclo di programmazione, il PAN prevede l'elaborazione di **Schede per la coerenza delle politiche**, allo scopo di identificare il contributo delle proposte di nuove politiche e altre misure, inclusi gli investimenti pubblici (es. PNRR), alla SNSvS e per valutare sinergie e contrasti e duplicazioni, e possibili interventi di mitigazione.

<sup>1</sup> <https://sdgs.un.org/gsdrgsd2023>

<sup>2</sup> <https://www.mase.gov.it/pagina/la-snsvs>

<sup>3</sup> <https://www.mase.gov.it/pagina/programma-dazione-nazionale-pcsd>

<sup>4</sup> Si veda anche Rapporto "Per una maggiore e migliore coerenza delle politiche in Italia" - GCAP ITALIA. <https://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2021/10/Rapporto-Italiano-shadow-tracking-su-PCSD.pdf>

<sup>6</sup> <https://concordeurope.org/resource/a-guide-to-pcsd/>

Lo strumento dei "Laboratori per la PCSD", infine, mira a garantire un percorso incrementale che costruisca conoscenza passo passo attraverso capacitazione e sperimentazione di pratiche. I Lab, garantiscono inoltre la partecipazione delle Cabine di regia territoriali e del **Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile**<sup>7</sup> al processo complessivo di definizione, sviluppo e monitoraggio di politiche integrate.

Il PAN PCSD propone dunque un sistema di relazioni multilivello che agiscono sul ciclo delle politiche e mira a valorizzare la rete di attori esistenti, riconoscendo il **ruolo cruciale delle autorità regionali, metropolitane e locali**<sup>8</sup> nella promozione della **coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile**. Questo contribuisce al rafforzamento dei Tavoli di confronto tra il Ministero dell'Ambiente e le Regioni/Province Autonome e le Città Metropolitane, nonché al riconoscimento e al consolidamento delle Cabine di Regia per lo Sviluppo Sostenibile. Parimenti, il PAN riconosce il **ruolo fondamentale della partecipazione di società civile e attori non statali** riuniti nel **Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile**,<sup>9</sup> includendo anche il/la coordinatore/coordinatrice del GdL1 Agenda 2030 del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS).



Parallelamente a livello di Unione europea, è in atto un percorso per rendere operativo l'approccio basato sulla PCSD, a cui Concord Europe sta contribuendo attraverso una serie di analisi e incontri<sup>10</sup> e con contributi di analisi come: **A Test of the EU's Integrity Towards the 2030 Agenda: The Status of Policy Coherence for Sustainable Development - CONCORD (concordeurope.org)**<sup>11</sup>. Nel novembre del 2023 si è tenuto un incontro con le istituzioni europee (*Agenda 2030 at halfway - Strengthening policy coherence for the Sustainable Development Goals*) nel quale è emersa l'importanza di rendere meno astratto il concetto di PCSD per promuoverne l'adozione concreta a livello politico e nei meccanismi di governance. Al contempo, in Europa cresce la consapevolezza della necessità di migliorare le valutazioni di impatto (**Better regulation: guidelines and toolbox (europa.eu)**)<sup>12</sup> per socializzarle e permettere in questo modo di modificare quelle politiche che hanno effetti negativi sulle popolazioni più vulnerabili e sull'ambiente.

Tra le raccomandazioni emerse, vi è quella relativa all'adozione e all'applicazione dei piani di azione per la coerenza delle politiche, con un'attenzione particolare alla localizzazione delle dimensioni di coerenza dell'Agenda 2030 rispetto agli SDGs, secondo modalità che coinvolgono la società civile ed in particolare le comunità su cui le politiche determinano l'impatto maggiore. A questo fine, è indispensabile costruire strumenti che possano aumentare le capacità di analisi e la partecipazione.

**Questo documento** rappresenta il contributo di Concord Italia/Europa e Gcap Italia alla riflessione sulla coerenza delle politiche sopracitata. Si tratta di un percorso ancora in fase di sviluppo e la cui importanza, a dispetto di una portata che solo apparentemente può essere relegata ad una dimensione puramente tecnica, deve trovare riscontro in un processo di partecipazione e di elaborazione collettiva.

Nelle pagine che seguono, viene analizzata in primo luogo **la complessità dell'interazione tra dimensione nazionale e internazionale**, enucleando una serie di nodi e di interconnessioni, oltre agli effetti di retroazione. L'analisi viene applicata a quattro temi di grande rilevanza politica: transizione climatica, transizione economica-finanziaria, transizione del sistema alimentare, e mobilità umana.

In secondo luogo, si propongono alcuni spunti suggeriti **da approcci esistenti per misurare l'interconnessione tra dimensione interna ed esterna**, attraverso l'utilizzo di indici ed indicatori, che potrebbero costituire metriche utili ed efficaci anche per valutare la situazione del nostro paese, per costruire proposte da condividere nei laboratori. Gli approcci presentati sono quelli del Sustainable Development Solution Network (indice sui traboccamenti); quello elaborato a partire dalla riflessione della rete della società civile spagnola con alcune università sull'indice di coerenza; quello del Centro per lo Sviluppo Globale (indice sull'impegno per lo sviluppo); ed infine l'indice del buon paese' (the Good Country Index). I laboratori previsti nel programma italiano per la coerenza dovranno infatti basarsi su una solida metodologia per comprendere le interconnessioni e misurare gli effetti della mancanza di coerenza delle politiche.

Dalle analisi e descrizioni dei capitoli che seguono emergono tre principali indicazioni:

- La necessità di dotarsi di **una visione olistica** capace di interpretare le interconnessioni tra dimensione interna ed esterna, valutando gli impatti e le retroazioni negative nello spazio e nel tempo tra il livello nazionale a quello internazionale.
- **La criticità di alcuni indicatori per l'Italia**, che dimostrano alcune rilevanti incoerenze delle politiche come segnalato dagli indici descritti nel secondo capitolo e che riguardano, ad esempio: le esportazioni di armi, lo scarso investimento in aiuto pubblico allo sviluppo, le emissioni di nitrogeno incorporate nelle importazioni, le esportazioni di rifiuti plastici e di pesticidi dannosi, l'insufficiente integrazione dei migranti e in particolare dei rifugiati, la disuguaglianza di genere, i limiti di democrazia del nostro sistema politico ed istituzionale.
- La necessità di contribuire in modo più efficace alla costruzione di **una nuova governance** politica, economica e finanziaria internazionale più democratica e a sostegno della pace, dell'equità e della giustizia, dei diritti umani e della tutela del pianeta e della natura.



ph: hannah-busing

<sup>7</sup> <https://www.mase.gov.it/pagina/il-contributo-della-societa-civile-il-forum>

<sup>8</sup> <https://www.mase.gov.it/pagina/i-territori-lo-sviluppo-sostenibile>

<sup>9</sup> <https://www.mase.gov.it/pagina/il-contributo-della-societa-civile-il-forum>

<sup>10</sup> <https://concordeurope.org/core-priorities/policy-coherence-for-sustainable-development/>

<sup>11</sup> Si veda anche la raccolta di analisi del Parlamento europeo: SDGs: The EU and the Sustainable Development Goals (europa.eu). -

[https://www.europarl.europa.eu/EPRS/TD\\_PCSD.pdf](https://www.europarl.europa.eu/EPRS/TD_PCSD.pdf)

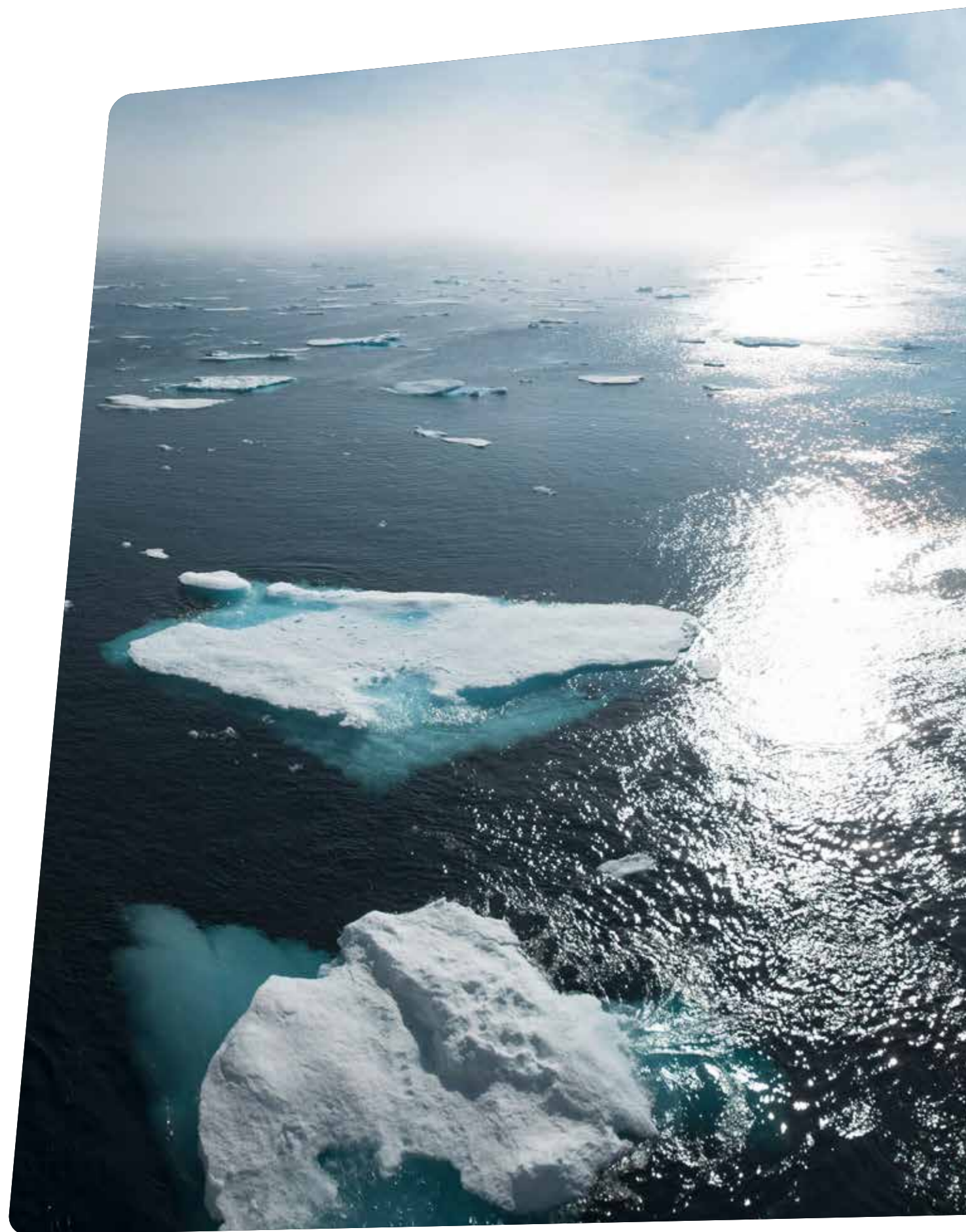
<sup>12</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)



# 1. Le interconnessioni delle transizioni e la coerenza delle politiche

- 1.1 Interconnessioni e coerenza per la transizione climatica
- 1.2 Interconnessioni e coerenza per la transizione dei sistemi alimentari
- 1.3 Interconnessioni e coerenze per la transizione economico-finanziaria
- 1.4 Interconnessioni e coerenze per la mobilità umana





ph: william-bossen

## 1. Le interconnessioni delle transizioni e la coerenza delle politiche

### Introduzione

Lo strumento della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile può giocare un ruolo fondamentale nel rendere efficace il cammino del nostro paese verso una prospettiva di sostenibilità. A tal fine è necessario partire dal riconoscimento della complessità dei rapporti tra l'Italia e il resto del mondo: lo sviluppo nazionale è infatti sempre più interdependente con quello di altri paesi, e viceversa. Occorre dunque analizzare ed approfondire questa interazione tra dimensione nazionale ed internazionale, enucleando una serie di nodi e interconnessioni economiche, sociali ed ambientali ed esplicitandone gli effetti di retroazione ai diversi livelli.

Per sostenere questa riflessione ed elaborazione, ed avvalendosi della disponibilità di alcuni esperti, è stato svolto un esercizio su quattro temi di grande rilevanza politica legati tra loro: la transizione climatica, la transizione economica-finanziaria, la transizione del sistema alimentare, e la mobilità umana. Si tratta di aree tematiche dove appaiono particolarmente evidenti i livelli di interconnessione relativi agli aspetti sociali, economici, ambientali e politici, rappresentati nell'Agenda 2030 con l'integrazione tra le 5 P (People, Prosperity, Planet, Peace e Partnership) ed articolati tra il livello locale, quello nazionale e quello internazionale.

L'analisi si è proposta di indagare come e in che misura la transizione climatica richieda la trasformazione dei modelli economici e della finanza, con conseguenze di grande rilievo a livello sociale. Anche il caso dei sistemi alimentari rappresenta un tema importante, viste anche le recenti proteste, che mettono in luce l'interconnessione tra il nazionale e l'internazionale attraverso il commercio e gli investimenti e dove si colgono i collegamenti con i fenomeni di mobilità umana che contraddistinguono il tempo in cui viviamo: la crisi rurale ed ecologica nei

paesi saheliani ed oltre spinge infatti nuove migrazioni a livello locale e internazionale. Tutto risulta dunque connesso.

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di approfondire queste interconnessioni declinandole per ognuno dei quattro macro-temi.

Tra le tante interconnessioni inerenti **la transizione ecologica-climatica** sono individuate: a) quella sociale, evidenziando l'importanza della transizione giusta, che coinvolge tanto le nostre imprese e i lavoratori italiani coinvolti nella modificazione dei sistemi produttivi, quanto le popolazioni vulnerabili nei paesi del Sud, vittime di sfollamento e perdita di lavoro a causa di inondazioni e desertificazione; b) quella geopolitica, in particolare rispetto alla crescente competizione sulle materie prime strategiche e critiche che avviene tanto sui nostri territori quanto soprattutto nei paesi del Sud dove sono presenti grandi riserve oggetto di estrazioni, con conseguenze negative per le comunità e l'ambiente, e relativa ricorsività in termini di crescente insicurezza e nuove migrazioni; c) quella relativa al rapporto tra transizione ecologica e tecnologia, dove il preponderante tecnosoluzionismo mostra la corda per le conseguenze sociali e politiche che rischiano di esacerbare conflitti e insicurezza.

Le conseguenze e retroazioni di tutte queste interconnessioni sottolineano la necessità di sviluppare sistemi di previsione e di instaurare una nuova *governance* internazionale, consapevole dei rischi, più democratica e sostenitrice dei diritti umani e della natura, attraverso la coerenza delle politiche.

Le interconnessioni della transizione ecologica-climatica si esplicano in quelle dei **sistemi alimentari**, ad esempio nel rapporto tra cibo e salute, tra cibo e genere e tra cibo e *governance*. Il rapporto tra cibo e salute, **in particolare attraverso** il concetto di One Health, evidenzia gli impatti dei sistemi alimentari insostenibili sull'ambiente naturale, a loro volta amplificati dal cambiamento climatico, e sulle condizioni di vita soprattutto delle comunità più povere e vulnerabili, con pesanti conseguenze sociali ed economiche, sia nel contesto locale che in quello globale.

Le conseguenze sociali ed economiche sono prodotte e a loro volta producono squilibri di potere nei sistemi alimentari, in particolare verso la compagine femminile, determinando non solamente ingiustizie intersezionali ma anche crescita dei livelli di insicurezza alimentare. Ingiustizie che l'attuale sistema di governance, sempre più legato alla promozione della privatizzazione dei beni comuni, contribuisce ad inasprire attraverso la mercantizzazione del diritto al cibo; da qui, la necessità di una sua trasformazione per la costruzione di sistemi alimentari veramente democratici, sostenibili ed equi, sostenuti da politiche coerenti.

Le interconnessioni delle transizioni sopracitate interagiscono in maniera rilevante con **la transizione economica e finanziaria**. I nuovi modelli di produzione e consumo chiamano in causa il ruolo della finanza privata e pubblica, della finanza climatica e per lo sviluppo sostenibile; settori in cui risultano necessari più vincoli e regolamentazioni, da un lato, e, dall'altro lato, maggiore spazio per investimenti collettivi a salvaguardia dei beni comuni, che riducano il peso del debito che grava soprattutto sui paesi più deboli. Su queste premesse, risulta quindi indispensabile un'importante ed incisiva riforma dell'architettura finanziaria e del sistema fiscale a livello internazionale e nazionale, per alleviare il ruolo del settore pubblico prelevando risorse dalle rendite accumulate con le crescenti disuguaglianze a livello internazionale e nazionale.

Queste necessarie riforme dovrebbero svilupparsi parallelamente ad una ristrutturazione del sistema del commercio e degli investimenti nazionali ed internazionali, che necessita di nuove e più efficaci regolazioni di due diligence, che permettano di internalizzare, a livello europeo (ma auspicabilmente anche internazionale), il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente nell'economia delle imprese e nelle filiere di approvvigionamento globali ad esse connesse. Un punto fondamentale nella discussione sulla coerenza delle politiche concerne il ruolo del complesso industriale-militare, che, seppur tra i principali responsabili dei disastri umani e ambientali, rimane all'oggi completamente estraneo alle regolazioni di sostenibilità. Questa sua estraneità rappresenta la cartina tornasole di un sistema intrappolato nella competizione e nei conflitti geopolitici e geoeconomici su scala internazionale, in netta antitesi alla necessità di un radicale disarmo in un'ottica multilaterale.

Infine, le transizioni oggetto dell'analisi si collegano inestricabilmente anche con le dinamiche legate alla **mobilità umana**. Le migrazioni contemporanee avvengono in contesti e ambienti naturali in continuo mutamento, in economie e società che si trasformano dal livello locale a quello internazionale. La mobilità umana può essere governata solo se alla base delle politiche vi è una profonda consapevolezza di queste interconnessioni. Tra queste, un peso importante è rappresentato dall'aumento delle guerre, i cui effetti sono ulteriormente amplificati dal cambiamento climatico e dai disastri ambientali. In netto contrasto a queste dinamiche, si registra un crescente fenomeno di esternalizzazione del contenimento dei flussi migratori, con particolare attenzione all'uso della digitalizzazione per la sorveglianza e la sicurezza, mentre l'accoglienza e l'integrazione sono fagocitate dalla narrativa della sicurezza.

Questa esternalizzazione determina tuttavia effetti ricorsivi negativi: si pensi ad esempio a come il controllo delle frontiere su territori non europei porti ad una maggiore insicurezza umana con conseguenti nuovi flussi migratori. Risulta quindi necessario cambiare l'approccio securitario a favore di una governance migratoria più cooperativa per lo sviluppo sostenibile.

L'analisi di tutte queste interconnessioni (importanti ma non esaustive) consente di superare la miopia e la persistenza di visioni intrinsecamente emergenziali e contingenti, di retroguardia, che soffrono del nazionalismo metodologico. L'individuazione delle retroazioni negative motiva quindi la necessità di adottare visioni più olistiche e capaci di superare le contraddizioni esistenti per disegnare percorsi di sviluppo sostenibile realmente fondati sui principi dei diritti umani e della tutela del pianeta.



### L'analisi delle interconnessioni nei rapporti GCAP

- ▶ **Rapporto GCAP Italia 2018** - GCAP ITALIA<sup>1</sup> che guarda alle interconnessioni in termini di disuguaglianze.
- ▶ **Rapporto GCAP Italia 2019** - GCAP ITALIA<sup>2</sup> che sviluppa l'analisi con riferimento ai sistemi alimentari.
- ▶ **Rapporto GCAP Italia 2020** - GCAP ITALIA<sup>3</sup> che approfondisce lo studio sulle interconnessioni relative al cambiamento climatico.
- ▶ **Rapporto GCAP 2021** - GCAP ITALIA<sup>4</sup> che amplia l'analisi sul rapporto tra sviluppo sostenibile e migrazioni.
- ▶ **Rapporto GCAP 2022** - GCAP ITALIA<sup>5</sup> che sviluppa lo studio in vista del Voluntary National Review dell'Italia al High Level Policy Forum delle Nazioni Unite.



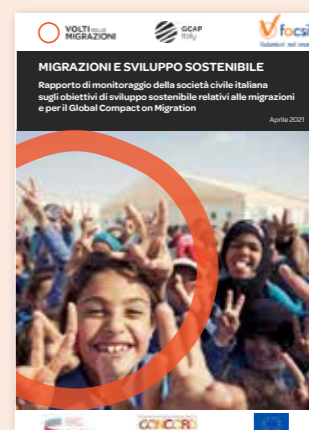
▶ Rapporto GCAP Italia 2018



▶ Rapporto GCAP Italia 2019



▶ Rapporto GCAP Italia 2020



▶ Rapporto GCAP Italia 2021



▶ Rapporto GCAP Italia 2022

<sup>1</sup> <https://www.gcapitalia.it/rapporto-gcap-italia-2018/>

<sup>2</sup> <https://www.gcapitalia.it/rapporto-gcap-italia-2019/>

<sup>3</sup> <https://www.gcapitalia.it/rapporto-gcap-italia-2020/>

<sup>4</sup> <https://www.gcapitalia.it/rapporto-gcap-2021/>

<sup>5</sup> <https://www.gcapitalia.it/rapporto-gcap-2022/>

## 1.1 Interconnessioni e coerenza per la transizione climatica<sup>1</sup>

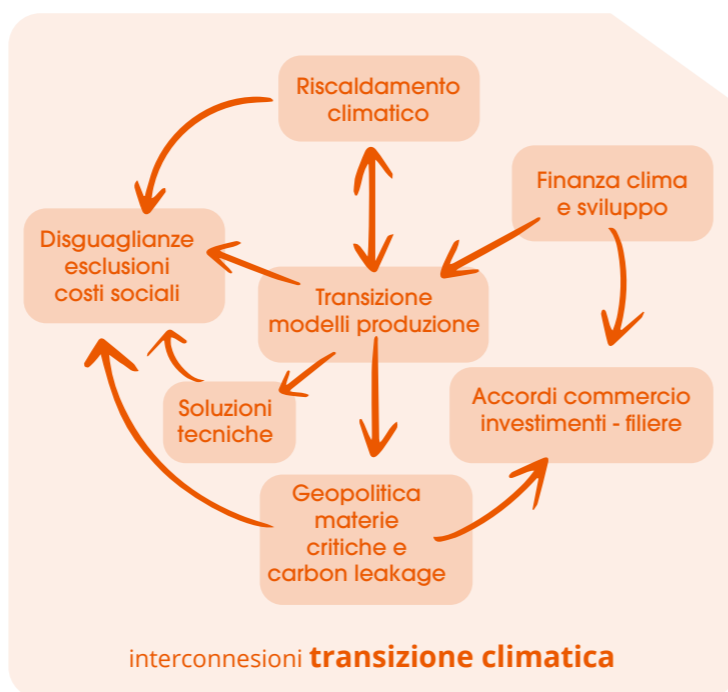
Il cambiamento climatico rappresenta una delle chiavi di lettura fondamentali per svolgere un'analisi obiettiva e completa delle interconnessioni e della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

Il sesto rapporto di valutazione dell'IPCC<sup>2</sup> ha infatti evidenziato la drammaticità della crisi climatica in atto a livello mondiale e la corrispondente urgenza di contrastarla. Nonostante gli impegni sottoscritti nell'ambito dell'Accordo di Parigi, tuttavia, le politiche spesso non sono disegnate secondo obiettivi sufficientemente ambiziosi e non prendono in considerazione percorsi coerenti rispetto a tali impegni. A livello italiano, l'assenza di una prospettiva di medio e lungo termine è evidente nella proposta del nuovo Piano nazionale integrato su energia e clima (PNIEC)<sup>3</sup>, mentre un recente rapporto evidenzia come il nostro paese stia arretrando in termini di impegni efficacemente perseguiti per contrastare la crisi climatica<sup>4</sup>.

In questo quadro, l'analisi delle interconnessioni per la coerenza delle politiche costituisce un esercizio essenziale per individuare i nodi strutturali interagenti dell'insostenibilità: la consapevolezza che il cambiamento climatico nasca a causa delle emissioni di gas serra prodotte dall'intervento umano rafforza la necessità di una **trasformazione radicale di un modello economico, sociale e culturale lineare, estrattivista ed energivoro**, che produce e consuma a un ritmo di gran lunga più veloce della capacità degli ecosistemi di rigenerarsi e che altera gli equilibri fondamentali del pianeta, per sostenere la civilizzazione umana.

Tra le tante interconnessioni inerenti il cambiamento climatico e la vita sulla terra, ne sono state identificate alcune che considerano i nessi tra le diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, in particolare nel rapporto tra il livello nazionale, europeo ed internazionale (caratteristico del nostro approccio).

Le questioni che vengono di seguito brevemente indicate riguardano la **transizione giusta** (ovvero l'interazione tra dimensione economica e sociale dal locale al globale nell'affrontare la questione climatica), la **geopolitica delle materie critiche** (ovvero la progressiva transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo, basati tuttavia su un approccio neocoloniale ed estrattivista, continuando ad implicare conseguenze negative per le comunità e l'ambiente di diversi paesi del Sud), e la connessione tra **transizione ecologica e tecnologica**.



### a) Giustizia climatica e della transizione

Gli effetti del cambiamento climatico e del degrado ambientale sono distribuiti in modo disomogeneo non solo tra le generazioni e le classi sociali, ma anche tra i Paesi e all'interno di essi. Se la questione chiave della **giustizia climatica**, che riguarda in particolare le nuove generazioni, i lavoratori esclusi dall'obsoleto modello energivoro, i Paesi che subiscono i maggiori disastri ambientali di cui tuttavia non sono responsabili, permane al centro

del dibattito internazionale (esempio lampante è costituito dall'ultima COP28, a seguito dell'approvazione della risoluzione sulla giustizia climatica dell'ONU di fine marzo 2023<sup>5</sup>), a livello italiano sarebbe invece necessaria una maggiore consapevolezza su queste interconnessioni nel dibattito sociale e politico.

La crisi climatica non ha a che fare solamente con il fattore meteorologico e ambientale, ma si collega più ampiamente con modelli produttivi e di consumo a forte impronta carbonica, che hanno un impatto diretto sull'ambiente e sulle tendenze climatiche. La transizione verso nuovi modelli più sostenibili, circolari e non più lineari, implica una nuova distribuzione delle risorse, del reddito e della partecipazione economica e sociale, con il rischio di creare nuove **disuguaglianze**.

Il cambiamento del modello economico ha infatti un riverbero importante rispetto al SDG 8 (lavoro dignitoso), in quanto nel breve termine porta ad una **riduzione occupazionale** inevitabile per la dismissione del comparto delle fonti fossili: secondo le statistiche ILO, a livello globale sono circa 6 milioni le persone che rischiano di perdere il proprio posto di lavoro in questa transizione. Tuttavia, secondo molti osservatori, sono circa 20 milioni i nuovi posti di lavoro che si possono ottenere attraverso i nuovi cosiddetti **Green Jobs**. La transizione rappresenta un fenomeno già in corso, i cui effetti dipendono dal modo in cui essa viene governata: per questo scopo sono stati predisposti strumenti come il **fondo europeo per la giusta transizione**; fondo che tuttavia in Italia non ha dato finora luogo a un vero e proprio programma di azione complessivo e profondo, concentrandosi solo su pochi casi territoriali di emergenza<sup>6</sup>.

Indubbiamente, è necessario tenere conto dei **costi sociali** di un cambio radicale di sistema e dei suoi impatti non solo sul mercato del lavoro, ma anche sui prezzi di beni e servizi con significativi **effetti sul reddito** delle diverse classi sociali. Senza un appropriato accompagnamento, la transizione ecologica può creare **nuovi poveri e vulnerabilità sociale**: per questo motivo, è quanto mai necessario che a politiche ambiziose sul cambiamento climatico siano affiancate altrettante **politiche di**

**cura-welfare** rivolte alle compagini sociali più vulnerabili, in modo da sostenerle nel passaggio a nuove occupazioni garantendo salari dignitosi e accesso ai diritti fondamentali. A tal proposito, si potrebbe parlare di vero e proprio welfare climatico, che non implichi solamente lo stanziamento di risorse ed interventi secondo logiche re-distributive, ma che possa avviare una parallela infrastrutturazione sociale nei territori, che renda le persone capaci (secondo l'approccio delle *capabilities* di Amartya Sen<sup>7</sup>) di rispondere ai nuovi rischi e di utilizzare nuove tecnologie appropriate. Rispetto a questo, il PNIEC 2023 si dimostra molto carente nell'individuare sia le ricadute sociali della transizione energetica che i rischi e le opportunità ad essa connesse sul sistema produttivo nel suo complesso.

Un'altra interconnessione a cui dedicare attenzione, dalla transizione ecologica ed economica a quella sociale è rappresentata dalla questione culturale, ovvero la **percezione e desiderabilità sociale** della transizione ecologica. Da questo punto di vista, è significativo l'abbassamento dei livelli di ambizione negli obiettivi presentati nel PNIEC 2023, corroborato dalla persistente assenza di soluzione ad una delle maggiori criticità del PNIEC 2019, vale a dire la mancanza di un sistema praticabile ed efficace di governance e monitoraggio.

Le questioni della transizione giusta sopra menzionate si intersecano **tra il livello nazionale e internazionale**: occorre infatti armonizzare la nostra transizione con quella dei paesi a medio e basso reddito dove l'industria energetica è ancora per lo più basata sul consumo di energia di origine fossile e dove è necessario prevedere tempi di transizione relativamente più lunghi e costi sociali molto più alti. In particolare, il trasferimento di attività energetiche fossili dai paesi europei ai paesi in via di sviluppo (*carbon leakage*<sup>8</sup>) dovrebbe essere bloccato, oppure inserito nei piani di mix energetico, di transizione giusta e di adattamento che i paesi in via di sviluppo dovrebbero definire ed applicare.

Le imprese, i finanziatori e gli investitori difficilmente tengono conto di questa esigenza: esemplificativo è il caso italiano, in cui, nonostante la firma **dell'impegno di Glasgow** di porre termine al finanziamento pubblico di estrazioni di idrocarburi nel Sud del mondo, si continuano a sostenere le grandi imprese nazionali che, a loro volta, continuano ad investire in quei paesi nel settore fossile.

<sup>1</sup> Autrice Sara Ferigo con Andrea Stocchiero e Massimo Pallottino

<sup>2</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change sui cambiamenti climatici (AR6), "Climate change 2023, Rapporto di sintesi"

<sup>3</sup> <https://eccoclimate.org/it/pniec-e-arrivata-la-pagella/>

<sup>4</sup> <https://www.legambiente.it/news-storie/clima/climate-change-performance-index-2024/>

<sup>5</sup> <https://www.onuitalia.com/2023/03/30/giustizia-3/>

<sup>6</sup> <https://www.jtf.gov.it/>

<sup>7</sup> Sen's Capability Approach | Internet Encyclopedia of Philosophy (utm.edu)

<https://iep.utm.edu/sen-cap/>

<sup>8</sup> Vedi anche il capitolo su transizione economica e finanziaria

Rispetto alla dimensione finanziaria, si denuncia da anni il ritardo dei paesi più ricchi nel mettere a disposizione strumenti di **finanza climatica**, ovvero risorse specifiche per la transizione energetica, l'adattamento (e ora le perdite e i danni<sup>9</sup>) nei Paesi in via di sviluppo.

Con la presidenza della COP26, il governo italiano ha assunto un impegno importante, programmando la creazione del **Fondo italiano clima** del valore di oltre 4 miliardi di euro fino al 2026, di cui 3 miliardi da impegnare nell'ambito del Piano Mattei. Tuttavia, alla data di dicembre 2023 l'impegno non si è ancora tradotto in spesa effettiva: vi sono stati ritardi nell'adozione del piano delle attività, e gli organismi preposti sembrano concentrarsi su grandi operazioni finanziarie che rischiano di avere poco impatto sulle comunità più vulnerabili, oltre ad essere ideate e programmate senza la loro partecipazione.

### b) La geopolitica delle materie prime critiche

Legato alla **transizione ecologica** e strettamente interconnesso con le nuove disuguaglianze nord-sud, è il tema delle materie prime critiche (come cobalto e litio), che si trovano prevalentemente in Paesi dove i diritti umani non sono rispettati. La distribuzione geografica di queste risorse rischia di trasformarsi in un'occasione per il proliferare di forme di **nuovo colonialismo**: le grandi potenze economiche impegnate nella transizione ecologica competono tra di loro per avere partenariati strategici con i governi dei paesi in via di sviluppo dove si concentrano le riserve di queste materie prime critiche. Al di là della retorica sulla sostenibilità e sui diritti (contenuta ad esempio nel Global Gateway dell'Unione europea), da questa dinamica opportunistica appare assente una vera considerazione delle conseguenze per le comunità locali che vivono da secoli nei territori da cui estrarre tali materie: si creano così nuove occasioni di esclusione sociale e di danno ambientale in quei Paesi che sono ricchi di queste risorse ma impoveriti rispetto alla divisione internazionale del lavoro<sup>10</sup>.

Il tema delle materie prime critiche è fortemente connesso al rapido sviluppo tecnologico, come nel caso delle batterie. La sfida dei prossimi anni sarà quella di utilizzare risorse molto più accessibili rispetto al litio, mentre

esiste una forte spinta in termini di economia circolare, che è una delle risposte a molte delle questioni poste dall'emergenza ambientale. Anche un approccio di questo tipo, tuttavia, rischia di essere insufficiente<sup>11</sup>: occorre far entrare nel dibattito culturale e politico i concetti di sufficienza e di post-crescita.

A livello generale, nel contesto economico continua ad essere preponderante la matrice intrinsecamente estrattivistica. Anche il sistema economico italiano si basa sulle relazioni strategiche con Paesi come Algeria, Egitto, Libia, Mozambico, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo: in relazione allo sfruttamento dei giacimenti di gas e petrolio e delle nuove materie prime critiche in questi Paesi, i diritti umani, la corruzione, temi come la sostenibilità sociale e ambientale rimangono marginali a fronte dei 'prevalenti interessi nazionali'. Al contrario, queste tematiche dovrebbero essere tenute avere peso maggiore nel costruire un nuovo Piano Mattei non predatorio.

I nuovi bisogni di materie prime critiche si traducono in **accordi commerciali** di cui non si conoscono gli impatti sulle comunità locali dei Paesi africani. La questione riguarda quindi in prima istanza il concetto stesso di sviluppo, inteso in termini di maggiori estrazioni ed impatti ambientali, o se invece riguardi il trasferimento di know-how e tecnologia per incentivare ed accompagnare la transizione alle energie rinnovabili in quei Paesi.

Le strade politiche intraprese dal Governo, tra cui il **Piano Mattei**, non sono ben delineate e quindi al momento rimane difficile prevederne gli effetti. Sarebbe importante costruire partenariati non predatori reali, ovvero partenariati senza finalità di controllo e interesse neocoloniale, mentre è necessario sostenere regole di *due diligence* per quanto riguarda il comportamento delle imprese, superando una logica (finora prevalente) di adesione puramente volontaria di responsabilità sociale. Questa attenzione alla presunta diversità europea nell'approccio con i paesi partner del Sud globale è sostenuta anche dal **Global Gateway** dell'Unione, a cui rimanda anche il Piano Mattei, che prevede di mobilitare 300 miliardi di euro in investimenti verdi e per le connessioni sostenibili<sup>12</sup>.

D'altra parte il ruolo positivo dell'UE, sotto la spinta della guerra in Ucraina e delle pressioni delle lobby del fossile, ha fatto parecchi passi indietro con il **RePowerEU**<sup>13</sup>, non prevedendo la progressiva sostituzione dei combustibili fossili, ma solo la diversificazione dei paesi di approvvigionamento.

Esiste dunque un tema di carattere generale sia inerente il modello di produzione sia riguardante la dimensione di *governance* globale, che dovrebbe essere maggiormente basata su una responsabilità pubblica e trasparente, attenta ai conflitti di interesse tra operatori privati e alle istanze di controllo e regolazione, così come ai diritti umani. In questo contesto, assume una particolare rilevanza tutto il dibattito sulla riforma del sistema delle Nazioni Unite, che rappresenta un baluardo per percorsi realmente democratici ed inclusivi, ma che vive *impasse* importanti nella gestione delle crisi globali e che sembra sempre più subordinata agli interessi del settore privato transnazionale globale.

### c) Transizione climatica e tecnologia

La transizione climatica è il fenomeno che contribuisce in maniera più lampante al cambiamento delle condizioni di vita sul pianeta e, parallelamente, a molti fenomeni di trasformazione sociale, politica ed economica che si accompagnano a tensioni e conflitti. Un nodo importante è su come essi debbano essere affrontati: è possibile dare a queste trasformazioni una risposta puramente tecnica, oppure è necessario rappresentarle sulla base delle asimmetrie di potere che le determinano, e che determinano i loro esiti?

L'approccio tecnico è quello che più facilmente viene adottato secondo la logica del cosiddetto **tecnosoluzionismo**<sup>14</sup>. In effetti la tecnologia gioca un ruolo determinante nell'affrontare le sfide della transizione: essa può portare a soluzioni efficaci a livello ambientale e climatico, ma non sempre si considerano le implicazioni a **livello sociale e di strutture di potere**. Soluzioni tecniche sempre nuove sembrano offrire risposte alle sfide poste dal cambiamento climatico in una molteplicità di ambiti, a partire dal mutare delle condizioni di abitabilità

del pianeta, della produzione agricola, della gestione quotidiana. Ma le soluzioni tecniche che si rendono disponibili non sono neutre: esse sono nella maggior parte controllate da un potente settore privato transnazionale, e producono mutazioni negli equilibri di tutte le società del pianeta.

L'impatto dei fenomeni di transizione climatica muta le condizioni che rendono inadeguate e insostenibili alcune modalità di produzione e introducono nuove fonti di tensione e conflitto sociale, soprattutto in ragione della velocità alla quale tali trasformazioni hanno luogo. Il cambiamento rende difficile per le comunità locali adattarsi ai mutamenti che hanno luogo, riducendo i loro spazi di manovra e **accendendo la competizione** sia all'interno delle comunità stesse che all'esterno di esse.



ph: li-an-lim

<sup>9</sup> Prima della COP27, le politiche attuabili contro i cambiamenti climatici erano state suddivise in due grandi categorie: mitigazione e adattamento. L'istituzione di un terzo pilastro (il fondo loss and damage, cioè la riparazione dei danni che si sono già verificati a causa della crisi climatica o che inevitabilmente si verificheranno in futuro) prevede un trasferimento di risorse finanziarie dai paesi industrializzati verso i paesi in via di sviluppo.

<sup>10</sup> VI Rapporto "I padroni della Terra" - Focsviv - <https://www.focsviv.it/vi-rapporto-i-patroni-della-terra/>

<sup>11</sup> Crescita senza crescita economica - Focsviv - <https://www.focsviv.it/crescita-senza-crescita-economica/>

<sup>12</sup> Strategia Global Gateway - Commissione europea (europa.eu) -

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_it)

<sup>13</sup> REPowerEU: la politica energetica nei piani per la ripresa e la resilienza dei paesi UE - Consilium (europa.eu)

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/repowereu/>

<sup>14</sup> Vale a dire l'idea per la quale le contraddizioni e le tensioni presenti nel mondo attuale (e nel modello prevalente attualmente a livello globale) potranno essere risolte grazie a una soluzione tecnica. Tecno soluzionismo: illusione o realtà? - Culture Digitali. - <https://www.culturedigitali.org/tecnosoluzionismo-illusione-o-realta/>. Vedi anche la riflessione proposta dalla *Laudato Si'* (Lettera Enciclica di Papa Francesco, pubblicata il 24/05/2015) che, nel riaffermare la fiducia nel progresso scientifico e tecnologico, mette in guardia dal prevalere di un 'paradigma tecnocratico' che tende ad esercitare il proprio dominio anche sull'economia e sulla politica, in base all'idea che l'economia attuale e la tecnologia risolveranno tutti i problemi ambientali attuali (LS 109)

A questo quadro si offrono spesso risposte basate sull'illusione che le soluzioni tecniche, proposte al di fuori di un quadro di controllo democratico in cui ha spazio la voce delle comunità più vulnerabili, possano garantire in ogni caso esiti a somma positiva, cioè con vantaggi per tutti. Ma non tutti godono di un uguale accesso agli strumenti tecnologici, ad informazioni e formazione sul mercato globale; questo alimenta differenze tra Paesi o singole aree con particolari conseguenze anche sulla prosperità di questi spazi e sul benessere delle persone; si verifica un **aumento delle disuguaglianze** e con esse il rischio di un aumento di tensioni e conflitti.

Questo tipo di effetto è particolarmente visibile nel settore rurale e agricolo, con soluzioni tecnologiche che rischiano di **emarginare sempre di più** contadine e contadini, lavoratrici e lavoratori delle aree rurali; questo crea nuove forme di dipendenza e lo strutturarsi di filiere che rischiano di avere impatti importanti a livello sociale e sui territori<sup>15</sup>. D'altra parte, la tecnologia può certamente rappresentare un **fattore positivo per la transizione** e in particolare per la sicurezza alimentare e la pace. Gli strumenti tecnologici, come i sistemi di monitoraggio satellitare o i sistemi di irrigazione efficienti, le pratiche di agroecologia di precisione possono contribuire a prevenire la carestia e i conflitti legati alla mancanza di risorse alimentari. Tuttavia, anche in questo caso, si registrano disparità d'accesso a tali dispositivi per diversi gruppi sociali e anche tra i Paesi, una mancata formazione e una crescente dipendenza.

Rispetto alle misure da adottare per ridurre l'impatto carbonico dei sistemi di produzione e consumo, occorre fare una riflessione sui nuovi strumenti di **compensazione** delle emissioni su cui le aziende private fanno molta leva per raggiungere gli obiettivi climatici. Si tratta di soluzioni **basate sulla natura legate ai mercati del carbonio**, ma che impattano localmente a livello sociale ed ambientale. Non mancano infatti esempi di come iniziative di riforestazione in diverse parti del mondo si siano concretizzate in fenomeni di appropriazione indebita non solo di terreni e di foreste (che continuano ad essere sfruttate dalle economie sviluppate), ma anche nello svuotamento del ruolo dei difensori di quelle foreste, i popoli indigeni.

<sup>15</sup> In generale, in Europa, l'88% degli agricoltori ritiene che la tecnologia abbia un ruolo importante da svolgere rispetto al loro lavoro (in Italia il 90%) e l'89% degli agricoltori africani ha affermato la stessa cosa. Tuttavia ci sono differenze notevoli da paese a paese in termini ad esempio di formazione sull'uso di nuove tecnologie; accesso a connessione internet; costi dei dispositivi. Le interviste in Italia fanno emergere che tra i costi più importanti vi è quello dei dispositivi e hardware e la richiesta prioritaria è quella di ricevere maggiori sussidi o incentivi per adottare strumenti di tecnologia digitale nel lavoro (Farmers and Digitalisation, Savanta ComRes, 2022).

<sup>16</sup> Inoltre, non vengono presi in considerazione i rischi che esistono rispetto al fattore incendi (con la CO<sub>2</sub> "compensata" ri-immessa in atmosfera) ed il metodo di calcolo delle compensazioni (spesso infatti i calcoli vengono ampiamente sovrastimati rispetto a tutta una serie di variabili).

La retorica orientata ad favorire soluzioni compensative rischia di non tenere conto degli impatti che si possono generare a livello locale, in particolare su chi quei territori li utilizza come fonte di vita, e che li conosce e li preserva da sempre in una maniera spesso diversa dalle tecniche di stampo occidentale. Questa riflessione non ha lo scopo di porre in dubbio in assoluto la possibilità di progetti per preservare le foreste come ecosistema, nella misura in cui questi siano messi in mano alle comunità locali e, soprattutto, non rappresentino i pilastri della decarbonizzazione: la sfida rimane comprendere che **decarbonizzare non significa compensare**. Questo infatti rimane un sistema iniquo ed inefficace, in quanto una tonnellata di CO<sub>2</sub> non emessa non equivale a una tonnellata di CO<sub>2</sub> assorbita attraverso soluzioni basate sulla natura<sup>16</sup>.

Occorre in definitiva essere consapevoli delle implicazioni della tecnologia: nessuna tecnologia è neutra in termini sociali e politici, e vi sono evidenze che dimostrano come il rapido avanzamento tecnologico è associato ad un aumento delle disuguaglianze. E' infine necessario sottolineare che nessuna tecnologia sarà in grado di 'togliere le castagne dal fuoco' rispetto al problema centrale di contrarre le emissioni in modo sostanziale, e che gli approcci compensativi e di mercato sono spesso presentati come l'uovo di Colombo che risolve magicamente ogni problema in un gioco comunque a somma positiva, ma che possono avere una efficacia complementare ma estremamente limitata. Occorre invece affrontare il tema chiave della contrazione delle emissioni di gas clima-alteranti in un quadro negoziato e 'politico' dove le fasce più vulnerabili abbiano voce e possibilità di incidere.

## Per la coerenza delle politiche sulle interconnessioni del cambiamento climatico

Il cambiamento climatico pone all'umanità una sfida senza precedenti; l'insieme dei fenomeni di transizione ad esso connessi stanno già avendo degli effetti estremamente rilevanti su tutti i sistemi sociali, politici ed economici, sia a livello globale che localmente in ogni territorio. E' chiaro che, seppur l'umanità nel suo insieme sia

direttamente responsabile per quanto sta avvenendo, questi cambiamenti stanno mettendo sotto pressione tutte le società del pianeta, ma in modo differenziato. Queste transizioni *comunque* produrranno degli effetti, ma essi dipendono dall'attenzione con la quale queste transizioni verranno orientate ed accompagnate con percorsi pubblici, democratici e sostenuti dai governi.

Oggi lo scontro non è più tanto tra negazionisti e sostenitori della crisi climatica, quanto tra "rallentatori" dei processi di transizione e "acceleratori". E' sulla base della velocità della messa in campo di politiche economiche, sociali e culturali di transizione (di prevenzione e difesa dal rischio, welfare climatico, apertura di nuovi mercati del lavoro, ...) che si potrà ammortizzare l'impatto sociale in modo equo, al contrario di quanto ritengono i sostenitori del "bagno di sangue".

Esistono due fattori di rischio importanti. Il primo consiste nel considerare i **meccanismi di mercato** sufficienti a garantire, da una parte, un progresso sostenibile, dall'altra, che le persone e le comunità più vulnerabili beneficeranno degli effetti più positivi della transizione: la storia e i percorsi attuali dimostrano invece la necessità di elementi di regolazione e di garanzia che possano aiutare a evitare e compensare dinamiche competitive esasperate. Il secondo rischio riguarda la convinzione che ogni tensione possa essere risolta da una 'pallottola d'argento' **tecnologica**. Per quanto il progresso tecnico rispettoso delle persone e delle comunità locali vada incoraggiato e abbia un potenziale importante nell'offrire nuove possibilità alla comunità umana, anche in questo caso la situazione e la storia dimostrano che il cambiamento tecnologico non governato può essere un potente fattore di esclusione e disuguaglianza. La tecnica è necessaria, ma in un contesto di **cambiamento negoziato socialmente e politicamente**, dove venga posta cura ed attenzione alla salvaguardia dei diritti umani fondamentali.

La risposta con politiche coerenti alle interconnessioni tra cambiamento climatico, economico e sociale, ai diversi livelli, dovrebbe avvenire sulla base del principio

della **giustizia climatica**. Vi sono ritardi in Italia e a livello internazionale nel sostenere **politiche attive** del mercato del lavoro da finanziare con maggiori fondi, come quello europeo per la giusta transizione<sup>17</sup>, programmando per tempo azioni nei settori e nei territori più soggetti a trasformazioni. Allo stesso modo occorre cambiare il sistema di welfare a favore dei gruppi sociali che potrebbero soffrire della nuova povertà verde. Occorre dare sicurezza sociale (si veda il Fondo sociale per il clima<sup>18</sup>) alla trasformazione ecologica, accrescendone la desiderabilità, in modo da creare anche le condizioni culturali per una accelerazione della decarbonizzazione.

A tale riguardo è necessario rilanciare il processo di rivitalizzazione del PNIEC, l'auspicio della società civile è che si stabilisca un processo basato su una più ampia gamma di momenti di scambio e confronto non solo tra gli attori di mercato (produttori e consumatori) ma soprattutto con i portatori di diritti (le popolazioni su cui impattano gli investimenti, i difensori dell'ambiente, le popolazioni indigene, ...), perché è solo attraverso un percorso partecipativo che è possibile trovare non solo dei punti di convergenza, ma anche delle soluzioni coerenti, innovative ed efficaci per lo sviluppo sostenibile.

Accanto al PNIEC va ricordato il PNACC - Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, in via di consultazione, che interviene sui rischi e la sicurezza delle persone e dei territori a livello nazionale. **Piani di adattamento** che sono peraltro estremamente urgenti a livello globale e soprattutto nei paesi più fragili e poveri nel mondo.

Tutto ciò dovrebbe infatti andare di pari passo e in modo armonizzato con i cambiamenti che avvengono nei paesi a medio e basso reddito dove la transizione avviene con tempi relativamente più lenti mentre le conseguenze del riscaldamento climatico si fanno sentire con più forza. Dovrebbe essere evitato il *carbon leakage*, sostenendo più investimenti nella mitigazione, adattamento e perdite e danni. La **finanza climatica** è essenziale per la giustizia climatica.

<sup>17</sup> Fondo per una transizione giusta | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo (europa.eu) - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/214/fondo-per-una-transizione-giusta-jtf>

<sup>18</sup> Il Fondo sociale per il clima, previsto dal Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023, nasce con l'obiettivo di contrastare gli impatti sociali provocati dalla decarbonizzazione dei sistemi di produzione e consumo di energia. In particolare, avendo deciso di estendere ai settori dell'edilizia e dei trasporti stradali il sistema di tassazione delle emissioni climateranti (ETS - Emissions Trading System), il Fondo, con una dotazione finanziaria stimata, tra il 2026 e il 2032, di 65 miliardi di euro dal bilancio dell'UE, più il 25% di cofinanziamento da parte degli Stati membri, e finanziato dagli introiti dei prezzi del carbonio che saranno imposti a sempre più settori economici, è stato istituito per contribuire a una transizione socialmente equa verso la neutralità climatica, per evitare che i costi derivanti dalle trasformazioni necessarie vengano scaricati sui consumatori più vulnerabili, provocando l'accentuazione dei fenomeni di povertà energetica e di povertà dei trasporti. Gli Stati membri dovranno proporre alla Commissione i propri Piani sociali per il clima entro il 30 giugno 2025. (Fondo sociale per il clima (europa.eu)) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4673746>

In tal senso occorre rendere al più presto operativo il **Fondo italiano clima** centrando le sue operazioni sulle comunità più vulnerabili, con la loro partecipazione. Inoltre, il governo italiano dovrebbe adempiere all'**impegno di Glasgow** di porre termine al finanziamento pubblico di estrazioni di idrocarburi nel Sud del mondo. Questo nel quadro di un **Piano Mattei** realmente non predatorio.

Per quello che riguarda le nuove interconnessioni che sta creando la geopolitica sui **materiali critici**, è possibile creare un sistema coerente tra il livello nazionale ed europeo con una politica sempre più ambiziosa a favore dell'economia circolare, con misure per ridurre l'uso e massimizzarne il riuso e anche il riciclo, e il livello internazionale con politiche di approvvigionamento sostenibile, soprattutto in termini di difesa e garanzia dei diritti umani e di un trasferimento nei Paesi in via di sviluppo di capacità di generare valore aggiunto. Questo fa già parte della retorica europea che però deve guadagnare terreno in termini di effettiva realtà e concretezza. Si dovrebbe tradurre in nuovi accordi commerciali e di investimento che prevedono una applicazione obbligatoria dei principi di sostenibilità e di vantaggio reciproco con i Paesi in via di sviluppo, in particolare con le comunità coinvolte nelle operazioni estrattive.

In tal senso dovrebbe andare anche il Piano Mattei. Esso sarà veramente non predatorio se prevedrà **sistemi di certificazione** che rendano sempre più difficile l'utilizzo di materiali provenienti da situazioni socialmente e ambientalmente pericolose ed inaccettabili. D'altra parte, un mero sistema di certificazione rimane insufficiente se non supportato da un chiaro quadro normativo definito da un Trattato delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e corroborato dall'applicazione concreta della **due diligence** europea, ancorché indebolita nei recenti negoziati.

Tra le misure efficaci in questo ambito rientra anche la normativa sulla **rendicontazione sociale ed ambientale**, che deve tuttavia essere parallelamente sostenuta da una regolamentazione nazionale più efficace: se da un lato i consumatori hanno un ruolo fondamentale nell'esigere il rispetto della sostenibilità, il pubblico non può esimersi dal suo ruolo fondamentale nell'imporre regole stringenti.

## 1.2 Interconnessioni e coerenza per la transizione dei sistemi alimentari<sup>19</sup>

Sfide globali si intersecano sempre più con realtà e questioni locali e, tanto a livello mondiale quanto nazionale, dimensioni sociali si intrecciano a quelle economiche, politiche e ambientali influenzandosi vicendevolmente e toccando direttamente il quotidiano delle singole persone e dell'intera società. Per comprenderne al meglio gli effetti e la complessità che ne derivano, appare necessario procedere con un tentativo di analisi olistica delle interconnessioni tra queste dimensioni e i diversi livelli, dal locale al globale, assieme. Il tema dei sistemi alimentari secondo la prospettiva del diritto al cibo consente di abbracciare questa prospettiva completa, permettendone una riflessione accurata.

Il cibo rappresenta infatti una sfida globale per l'umanità sotto diversi punti di vista. Sicurezza alimentare, sostenibilità ambientale, cambiamenti climatici, salute ma anche questioni di globalizzazione economica, disuguaglianze e innovazioni tecnologiche sono aspetti intrecciati e rilevanti per comprendere quanto il cibo sia un luogo di incontro significativo.

I sistemi alimentari contribuiscono per circa un terzo alle emissioni di gas climalteranti<sup>20</sup>. D'altra parte il cambiamento climatico ha un impatto fortissimo sulla sicurezza alimentare, soprattutto sulle comunità più vulnerabili e meno responsabili delle emissioni di gas serra. Risulta quindi centrale **l'interconnessione tra cambiamento climatico e sistemi alimentari**, che richiede una modifica dei modelli di produzione e consumo, e sui cui sviluppi incidono sempre più pesantemente e diffusamente considerazioni di ordine **tecnico**.

La produzione, la distribuzione, il consumo di beni alimentari hanno un impatto importante sull'ambiente sotto vari punti di vista: la gestione della filiera, lo spreco e l'uso eccessivo di risorse, le tecniche di conservazione ecc. In generale più è lunga e complessa la **filiera alimentare**, maggiore sarà l'impatto sociale ed ambientale che ne segue; meno complessa sarà la filiera, minore sarà l'impatto.

Allo stesso tempo, l'uso di tecnologie potrebbe permettere di controllare e gestire in maniera più efficiente la produzione agricola, la gestione delle risorse e tracciabilità dei prodotti, con un potenziale di riduzione degli impatti ambientali. Ma a loro volta le tecniche stesse hanno impatti sociali e sui diritti umani di cui tenere conto.

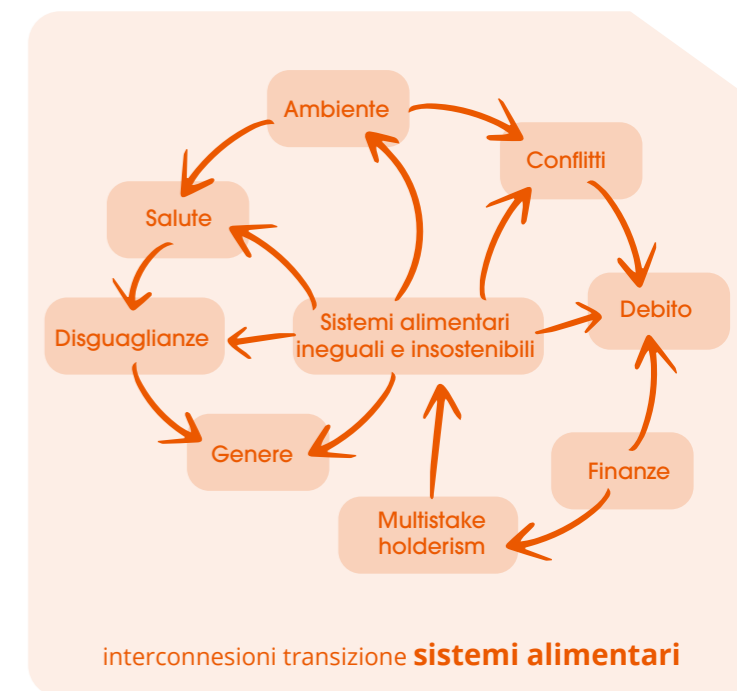
Di questo intreccio abbiamo isolato alcune interconnessioni, rilevanti nel dibattito politico odierno: quella tra cibo e salute, tra cibo e genere e tra cibo e *governance*.

Il rapporto tra cibo e **salute** è diretto ma complesso: l'analisi di questa complessità ha portato all'adozione del concetto di One Health ovvero di un approccio che lega l'alimentazione alla salute considerando le relazioni con l'ambiente naturale, il cambiamento climatico, oltre che con le dimensioni economiche e sociali, in un contesto locale e globale assieme, sempre più stretto, come ci ha mostrato la recente epidemia del Covid-19.

Ogni sistema di produzione e distribuzione del cibo non è mai 'neutro' rispetto alla società: ne riproduce - talvolta ne amplifica - squilibri di voce e di potere, tra cui in particolare il ruolo delle donne. L'analisi femminista sull'intersezionalità delle disuguaglianze consente di avere un'ottica di **genere** che attraversa contemporaneamente e in modo interrelato tutte le dimensioni, economica, sociale, ambientale, politica e culturale, evidenziando il potere del patriarcato, a livello globale e locale.

Infine, altrettanto rilevante è il rapporto tra il cibo e la **governance** che, muovendosi tanto nel settore pubblico che privato e sia a livello locale che globale, dovrebbe impegnarsi nella costruzione, promozione e rafforzamento di sistemi alimentari sostenibili, equi e sani mentre, d'altro canto, ci si ritrova ad affrontare sfide su scala mondiale come la malnutrizione, l'insicurezza alimentare e la fame.

Il cibo è dunque uno dei molteplici campi in cui la questione della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile può essere letta in modo più ampio e comprensivo, consapevoli delle interconnessioni tra i diversi ambiti, e delle tensioni che possono generarsi tra di essi.



### a) Cibo e salute

L'interconnessione del cibo con la salute è ben analizzata grazie al concetto di "One Health": un concetto fondamentale per affrontare in maniera efficace le sfide legate alla salute umana, animale e ambientale. Sfide che oggi riguardano il 29,6% dell'umanità che vive in condizioni di *'food insecurity'* grave o 'moderata'. Il 60,9% della popolazione in Africa, il 37,5% in America Latina e Caraibi, il 24,2% in Asia, il 13% in Oceania, l'8% in Nord America ed Europa, è *'food insecure'*. Risultano maggiormente colpite le popolazioni che vivono in aree rurali (+3,7%) e le donne (+2,4%). Un aumento di persone che soffrono di malnutrizione acuta si registra anche in Italia rispetto al pre-pandemia<sup>21</sup>.

Il concetto One Health analizza come la nutrizione influenzi direttamente il **benessere fisico e psicologico** delle persone, interagendo con la qualità della propria vita e le proprie abitudini. Una nutrizione che attualmente è determinata da un **sistema alimentare industriale** che guarda innanzitutto al profitto più che alla salute, è così in crescita il problema dell'obesità e delle malattie come il diabete, le forme di ipertensione e i casi di can-

<sup>19</sup>Autrice Valentina Geraci con Andrea Stocchiero e Massimo Pallottino

<sup>20</sup>M. Crippa, E. Solazzo, D. Guizzardi, F. N. Tubiello, A. Leip, Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. Nature Food (2021), doi:10.1038/s43016-021-00225-9.

<sup>21</sup>Fonte State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum, 2023

cro non solo nei paesi ricchi ma anche in quelli emergenti e relativo basso reddito. Queste malattie sono associate a **una dieta estremamente piena di alimenti industriali super proteici e grassi**, prodotti in sistemi alimentari a filiera lunga e **poco sostenibili**. La dieta mediterranea è seguita solo dal 13% della popolazione residente in Italia<sup>22</sup>, per esempio, e siamo il Paese peggiore per quanto riguarda l'obesità infantile nel periodo fra i 5 e i 9 anni (42% contro la media europea del 27%)<sup>23</sup>.

Il rapporto "buona nutrizione-buona salute", grazie ad una dieta sana ed equilibrata, si intreccia con il **benessere socio-economico** dei Paesi, persone in buona salute sono persone ad alta produttività, con minori malattie croniche e quindi con costi sanitari inferiori. D'altra parte il benessere dipende dalle disuguaglianze nell'accedere a cibo sano: recenti analisi mostrano come i più poveri mangino peggio. L'Italia registra tassi di peggioramento nell'accesso al cibo a causa delle condizioni di disuguaglianza sociale ed economica in crescita.

Un'altra interrelazione estremamente importante è quella tra sicurezza, diritto al cibo, e salute. L'insicurezza alimentare è spesso causa o concausa di **insicurezza, tensioni e conflitti** all'interno delle società, fattore di disuguaglianza e di peggioramento delle condizioni sanitarie. E le guerre sono, ovviamente, tra le principali cause di fame e morte. La sicurezza alimentare assume quindi le vesti di prerequisito per il mantenimento della pace. Altrettanto interessante in questa sede è ricordare come le crisi alimentari siano legate a scontri per il controllo di terreni, di risorse agricole e di beni di prima necessità in diverse aree del mondo.

Altra interrelazione tra alimentazione e salute su cui concentra l'attenzione la One Health è quella con l'ambiente naturale. La scelta del cibo che consumiamo ha un impatto notevole sull'agricoltura e sull'**uso delle risorse naturali**. È il caso, ad esempio, delle grandi produzioni monocolturali della soia, che richiedono un uso intensivo di terreni e risorse agricole, contribuendo all'impoverimento della biodiversità, alla distruzione del suolo, e alla perdita di opportunità lavorative per tanti contadini costretti a lasciare la propria terra. Sono tantissimi i prodotti alimentari che provengono da coltivazioni su larga scala con tecniche intensive e grandi emissioni di gas

serra, inquinamento del suolo e dell'acqua, deterioramento dei terreni, contribuendo al cambiamento climatico. Tutto ciò a discapito della preservazione dell'ecosistema e dei prodotti locali, stagionali e a basso impatto ambientale, gravando in conseguenza sulla salute dei propri cittadini.

### b) Cibo e genere

Così come il concetto di One Health, quello dell'**intersezionalità** è un concetto chiave che permette di considerare le diverse dimensioni economiche, sociali, ambientali, politiche e culturali nella loro interazione sulla disuguaglianza di genere a partire dal peso del patriarcato. Nell'affrontare la questione di genere, nel quadro delle politiche legate al cibo, l'intersezionalità permette di ragionare sui diversi e specifici diritti delle donne alla terra, alla salute e all'educazione, e non solo, in termini di inclusività, uguaglianza e giustizia sociale.

Se è vero che il 75% dei documenti ufficiali in materia di agricoltura e sviluppo rurale curati da 68 paesi riconoscono oggi il ruolo delle donne e i fattori che ostacolano la riduzione del *gender gap* nel settore agricolo-alimentare, è altrettanto vero, secondo il report della FAO *The status of women in agrifood systems* (2023), che solo il 19% di questi documenti ha chiari degli obiettivi che prendono in considerazione in maniera concreta la questione di genere. Insomma, la disuguaglianza di genere nei sistemi alimentari è pressoché assente nelle politiche settoriali.

La dimensione di genere è strettamente legata al cibo se pensiamo che il **sistema agroalimentare è spesso poco inclusivo** e/o caratterizzato da forti limitazioni economiche per tante donne. È il caso di tante donne contadine, escluse spesso da un accesso paritario al credito, alle risorse per la produzione agricola e/o alle terre, ma è anche il caso di tante donne che lavorano prive di assicurazioni e tutele, con condizioni contrattuali pessime, in ruoli essenziali per la preparazione del cibo. In Italia, ad esempio, riprendendo i dati degli ultimi tre censimenti agricoli (2000, 2010, 2020) emerge la crescita imprenditoriale delle donne nelle aziende agricole ma una frenata della crescita di capi azienda donna nel corso degli ultimi dieci anni: le donne sono maggior-

mente presenti nelle classi di età più avanzate in queste posizioni, quando l'impegno nel ruolo manageriale risulta più compatibile con le mansioni di cura e quindi con la gestione del nucleo familiare che grava ancora sulle donne in modo prevalente<sup>24</sup>.

La relazione tra cibo e questione di genere è interconnessa al problema fondamentale dell'accesso al cibo, all'istruzione, alla partecipazione attiva delle donne al lavoro, al diritto alla terra, mentre **le donne sono le principali responsabili della nutrizione** della famiglia. Le donne sono le principali produttrici di cibo in diverse aree agricole del mondo, il loro coinvolgimento in agricoltura e nel settore della produzione alimentare contribuisce fortemente alla sicurezza alimentare e alla stabilità della comunità. Ma molte volte questo loro ruolo non è riconosciuto e valorizzato, essendo private di uguali condizioni d'accesso al mondo del lavoro e nella capacità/possibilità di prendere decisioni sulla gestione delle risorse familiari, comprese quelle legate all'acquisto e alla preparazione del cibo. Una donna istruita in termini di nutrizione e salute ha una maggiore capacità di cura nella famiglia e nella società, questo dovrebbe essere riconosciuto dando maggiore potere alle donne e distribuendo più equamente le responsabilità familiari e sociali.

Purtroppo però i dati più recenti continuano a essere preoccupanti: gli uomini hanno maggiore proprietà e controllo sui terreni agricoli o diritti di proprietà più sicuri rispetto alle donne in 40 dei 46 paesi che hanno fornito dati riguardanti l'indicatore 5.a.1 degli obiettivi di sviluppo sostenibile; mentre il divario di genere per quanto riguarda l'insicurezza alimentare è cresciuto dall'1,7% nel 2019 al 4,3% nel 2021<sup>25</sup>.

Altra interconnessione è quella tra cibo, genere e **conflitti**: le donne sono le persone che più soffrono in situazioni guerra dovendo rispondere ai bisogni di sicurezza alimentare della famiglia, in particolare su alcune di loro come le donne incinte e le donne che allattano con carenze nutrizionali; essendo al contempo le meno responsabili dei conflitti.

Infine, l'interconnessione tra cibo, donne e **ambiente naturale**. L'industria alimentare ha un impatto signifi-

cativo sull'ambiente, contribuendo alle emissioni di gas serra, alla deforestazione, alla perdita di biodiversità e alla riduzione delle risorse idriche. Tutte condizioni queste che si abbattano principalmente sulle donne, in particolare nelle regioni rurali dei Paesi in via di sviluppo: le donne spesso dipendono direttamente dalla terra e dalle risorse naturali per l'alimentazione e la sussistenza delle famiglie e della società. Il modo in cui queste donne gestiscono le risorse naturali e la produzione alimentare può influenzare in modo significativo la sostenibilità ambientale. Investire nell'istruzione delle donne e nel loro accesso a pratiche agricole realmente sostenibili a livello locale, può quindi garantire un impatto molto positivo sull'ambiente. Rispetto, in particolare, ai cambiamenti climatici e le conseguenze che ne derivano anche nella sfera alimentare, è fondamentale pensare a politiche che tutelino maggiormente i diritti delle donne e i soggetti vulnerabili.



ph: dibakar-roy

<sup>22</sup> Solo il 13% degli italiani rispetta la dieta mediterranea. Ecco chi sono (agrifoodtoday.it) - <https://www.agrifoodtoday.it/salute/italiani-dieta-mediterranea.html>

<sup>23</sup> Obesità infantile: l'Italia risulta tra i primi Paesi in classifica - Il Sole 24 ORE - <https://www.ilssole24ore.com/art/obesita-infantile-l-italia-risulta-i-primi-paesi-classifica-AEWesbVD>

<sup>24</sup> 7° Censimento generale Agricoltura, Istat, 2022.

<sup>25</sup> The Status of women in agrifood systems, FAO, 2023.

## c) Cibo e governance

La *governance* dei sistemi alimentari riguarda la definizione delle politiche, della regolamentazione, e la gestione delle questioni legate al diritto al cibo tanto a livello locale quanto nazionale e internazionale. La *governance* dovrebbe essere condotta avendo consapevolezza delle complessità e delle interrelazioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, contribuendo a determinare la sicurezza e sovranità alimentare delle popolazioni e in particolare dei gruppi sociali più vulnerabili. La comunità internazionale e gli Stati sono tenuti a riconoscere, rispettare, proteggere e garantire **il diritto** di tutte le persone di avere accesso con pari opportunità ad un cibo nutrizionalmente adeguato, guardando alle diverse condizioni di genere e socio-economiche.

Ciò significa assicurare la sicurezza alimentare anche attraverso la definizione di norme e indicazioni di qualità alimentare a difesa dei consumatori e a tutela dei prodotti di qualità, la loro disponibilità a livello locale e internazionale. Tuttavia, di fatto, le grandi sfide attuali come la malnutrizione, **il potere economico preponderante delle grandi multinazionali del cibo**, la relazione falace tra filiere alimentari e salute ambientale, l'accesso diseguale al cibo e alle opportunità lavorative nel settore agro-alimentare fotografano una realtà tutt'altro che rassicurante e prospera. In Italia, ad esempio, vivono di agricoltura almeno 3,5 milioni di persone e i piccoli produttori rappresentano il 71% del totale delle aziende agricole<sup>26</sup>. Ma, le politiche pubbliche nazionali, nonostante la retorica sulla sovranità alimentare nazionale, sembrano preferire l'agricoltura industrializzata a discapito dei singoli lavoratori e delle rispettive produzioni locali.

Numerosi Paesi del sud del mondo, sebbene diversi abbiano una matrice agricola importante, sono importatori netti di cibo e continuano a restare intrappolati in un modello di **divisione internazionale del lavoro** basato esclusivamente sull'esportazione delle proprie materie prime con poca o quasi nulla capacità e strumenti per la trasformazione in loco dei prodotti agricoli. Di conseguenza, queste economie non sono in grado di generare nessun gettito fiscale importante perché non basate sul lavoro organizzato e a medio-alto valore aggiunto

ma su una diffusa informalità. A loro volta le norme e gli accordi commerciali internazionali legati al cibo influenzano notevolmente le relazioni tra Paesi. Se pensiamo al problema del debito di tanti Paesi del sud del mondo, ad esempio, nasce spontaneo riflettere sull'incapacità di queste economie di trasformarsi perché legate da **accordi commerciali** e di investimento e da un'economia globale che consente solo l'esportazione dei loro prodotti limitandone la diversificazione economica e la salvaguardia del lavoro locale.

Una *governance* alimentare responsabile e funzionale alla costruzione di società **pacifiche** dovrebbe riconoscere il ruolo dei piccoli produttori, soprattutto donne, in modo da assicurare una reale sovranità alimentare evitando le crescenti tensioni sociali per il possesso della terra fertile e delle risorse agricole. Così come non può non affrontare le grandi **sfide ambientali** connesse al sistema alimentare e al cibo in generale. I cambiamenti climatici, la degradazione del suolo e altri impatti ambientali possono minacciare la sicurezza alimentare, la salute e destabilizzare le società.

La *governance* del sistema alimentare a livello internazionale con ricadute a livello nazionale e locale è stata organizzata negli ultimi anni con il Comitato per sicurezza alimentare delle Nazioni Unite (Committee on World Food Security - **CFS**<sup>27</sup>). Si tratta di uno spazio costruito a partire da una rappresentanza dai governi, con un meccanismo di rappresentanza e partecipazione dei diversi 'portatori di interesse', dal settore privato, al mondo dei piccoli produttori, ai popoli indigeni, per definire politiche condivise sulla trasformazione dei sistemi alimentari secondo una prospettiva multidimensionale.

Questo percorso di riflessione e decisione politica con linee guida non vincolanti, è stato sovrastato recentemente dai **Summit** sui sistemi alimentari che promuovono **il nuovo concetto di multistakeholderism**. Questi Summit appaiono guidati innanzitutto da una coalizione di interessi fortemente legato al settore privato transnazionale. I Summit mondiali sui sistemi alimentari sono stati contestati da gran parte del mondo contadino<sup>28</sup> e delle organizzazioni della società civile, che vedono numerosi rischi in questo tipo di percorsi: una deriva verso il settore privato a discapito dello spazio democratico

del CFS, rilevando l'ombra del conflitto di interesse di chi si trova a promuovere meccanismi di *governance* globale a partire da una posizione di forza sul piano produttivo, commerciale e tecnologico. Si tratta di spazi dove il coinvolgimento dei governi in una negoziazione sugli esiti finali (fondamentale in un quadro di 'democrazia multilaterale') appare solo come accessoria.

Il Governo italiano si è speso in maniera importante anche in termini di visibilità per questi Summit, con un tavolo nazionale dove i grandi attori privati giocano un ruolo preponderante. Lo sforzo di elaborazione e proposta di alcune organizzazioni della società civile ha finito per trovare spazi di espressione davvero minimali, soprattutto se paragonati a quelli riservati ad alcuni importanti attori del settore agroalimentare privato italiano, che sembrano in grado di condizionare in maniera importante il dibattito, giocando un forte ruolo di pressione verso i membri delle delegazioni nazionali sia nei Summit che anche in seno all'Organizzazione Mondiale della Sanità. La dinamica del World Food System Summit rappresenta plasticamente il consolidamento di una tendenza in cui la 'chiamata a raccolta' dei portatori di interesse secondo un modello *multistakeholder* coincide con il prevalere dei grandi interessi economici, con la riduzione degli spazi di dialogo efficace con la società civile, e con il potenziale tramonto della centralità della negoziazione tra governi. Il timore è che pur adottando una retorica 'trasformativa', nessuna vera ipotesi di cambiamento possa venire da questo modello di *governance* globale.

### Per la coerenza delle politiche sui sistemi alimentari

L'analisi delle interconnessioni relative ai sistemi alimentari, come abbiamo visto, pone diverse questioni di coerenza delle politiche.

Riguardo il rapporto tra cibo e salute, le politiche sanitarie dovrebbero essere progettate per proteggere e migliorare la salute umana attraverso una maggiore prevenzione e promozione di stili di vita sani, con un accesso egualitario alle cure. Le decisioni dovrebbero essere prese in maniera partecipata, a partire dai gruppi sociali più vulnerabili, con un approccio olistico che riconosce l'inter-

connessione tra salute umana e animale, e questione ambientale, secondo il concetto di **One Health**.

La promozione di una buona nutrizione può essere considerata un investimento a lungo termine nella salute del Paese e a livello internazionale, anche in termini di prosperità economica. Ciò dovrebbe avvenire nelle scuole in modo consapevole e scientifico, evitando una commistione di interessi con chi persegue finalità diverse<sup>29</sup>.

Tra le sfide attuali più grandi vi è quella di garantire a tutti i cittadini condizioni di accesso al cibo, equo e sufficiente sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Occorrono in tal senso politiche fiscali di promozione e incentivo ai prodotti che rispondono a standard di qualità, mentre i prodotti di cattiva qualità dovrebbero subire una fiscalità penalizzante, grandi campagne di informazione nutrizionale nelle scuole che sottolineino anche la responsabilità sociale delle imprese, e iniziative di promozione della filiera corta e dei distretti bioeconomici a favore degli agricoltori locali, rivedendo profondamente la politica agricola comune che continua ad avvantaggiare con sussidi le grandi agro-industrie.

Tutto ciò suppone **un rinnovato ruolo dello Stato, delle comunità contadine e dei cittadini a livello locale e globale**, nel realizzare le condizioni per una efficace realizzazione del **diritto al cibo**, con investimenti pubblici e sociali. Politiche urbane e rurali per il diritto al cibo che partano dal basso con la partecipazione attiva dei protagonisti: contadini e cittadini, fornendo loro le infrastrutture di base, per una reale democrazia del cibo. In questo sta la sfida culturale e politica del nostro tempo, ovvero la necessità di aumentare gli spazi pubblici e civili, che deve essere accompagnata da processi di tutela democratica per il diritto al cibo, correggendo le attuali asimmetrie di potere sbilanciate a favore del sistema agroalimentare delle grandi multinazionali.

Questo si connette dal locale all'internazionale: occorrono politiche di riforma e controllo dei **mercati alimentari globali** perché hanno un grande e diretto impatto su quella che è la sicurezza alimentare di molti Paesi e degli oltre 800 milioni di affamati a livello mondiale. La speculazione con la volatilità e vischiosità dei prezzi alimentari incide pesantemente sul diritto al cibo delle popolazioni più vulnerabili. Occorre procedere velocemente

<sup>26</sup> REPORT-CENSIAGRI\_2021-def.pdf (istat.it) - [https://www.istat.it/it/files/2022/06/REPORT-CENSIAGRI\\_2021-def.pdf](https://www.istat.it/it/files/2022/06/REPORT-CENSIAGRI_2021-def.pdf)

<sup>27</sup> CFS: CFS Structure (fao.org) - <https://www.fao.org/cfs/about-cfs/cfs-structure/en/>

<sup>28</sup> Hundreds of grassroots organizations to oppose the UN Food Systems Summit - CSIPM (csm4cfs.org) - <https://www.csm4cfs.org/hundreds-of-grassroots-organizations-to-oppose-the-un-food-systems-summit/>

<sup>29</sup> Grandi multinazionali come Barilla, Nestlé e Ferrero finanziano in Italia progetti educativi nelle scuole, combinando a inizio anno scolastico la vendita di voucher per merendine a regali come quaderni e pennarelli con prodotti per i più piccoli.



te all'implementazione di una tassa sulla speculazione (vedi il capitolo sulla transizione economico-finanziaria); mentre vanno assicurati gli **investimenti pubblici** per la costruzione di sistemi alimentari nazionali e regionali tra i Paesi in via di sviluppo in modo da trasformare una divisione internazionale del lavoro che li vede dipendenti dal mercato globale. A tal proposito è essenziale il ruolo della politica di cooperazione allo sviluppo. Mentre le **politiche commerciali** dovrebbero essere maggiormente coerenti con gli obiettivi di sicurezza alimentare e, in questo senso, evitare la promozione di pratiche e iniziative che danneggiano l'accesso a cibi di qualità o alla distribuzione non sostenibile di prodotti alimentari o, ancora, alla gestione responsabile dei terreni e delle risorse.

A sua volta l'analisi delle interconnessioni attraverso il concetto di **intersezionalità** ha messo in evidenza come sia indispensabile ripensare le politiche dei sistemi alimentari per l'uguaglianza di genere. È necessario guardare ad azioni concrete che riconoscano e sostengano il ruolo delle donne nel sistema alimentare con nuove soluzioni partecipate per la loro valorizzazione nel lavoro, per l'accesso alla terra e alle risorse agricole, al credito. Occorre adottare un'ottica intersezionale per costruire nuove politiche e altrettante azioni in risposta alle conseguenze dei danni ambientali e climatici, in particolare per le donne e i soggetti vulnerabili di alcune comunità rurali e in alcune aree del mondo.

Al tecno soluzionismo fondato sull'asimmetria di potere delle grandi multinazionali tecno alimentari, è importante contrapporre il **modello agroecologico** fondato sui principi del diritto cibo, sul ruolo delle donne e delle comunità contadine, sulla difesa della biodiversità locale e globale, con un accorciamento della filiera e valorizzazione dei mercati locali in reti solidali, con un migliore controllo e una nuova regolamentazione sulle politiche commerciali delle grandi multinazionali del cibo.

Assieme ad una promozione di leggi che regolamentino l'uso di tecnologie nel settore alimentare, tenendo conto anche dell'allocatione delle risorse finanziarie e dell'interesse per approcci fondati sui saperi locali e sostenibili,

sono necessarie politiche per avvicinare i piccoli agricoltori al **mondo digitale**, colmando il divario tecnologico legato a questioni economiche, sociali, e di genere, senza creare nuovi rapporti di dipendenza e sfruttamento. Le autorità dovrebbero inoltre stabilire normative per garantire che le nuove tecnologie alimentari non comportino **rischi per la salute umana**, in maniera partecipata, promuovendo una **collaborazione** tra governi, settore alimentare, mondo della sanità ma anche agenzie e organizzazioni nazionali e internazionali con l'obiettivo di promuovere equilibri fra le diverse aree d'intervento. A livello internazionale, occorre promuovere una collaborazione tra i diversi attori, a partire dalle comunità dei contadini, e istituzioni, per definire linee guida e indicazioni che possano offrire una garanzia sugli alimenti e la loro qualità; così come nei contesti d'emergenza, tra comunità locali, organizzazioni della società civile e organizzazioni governative per appoggiare le persone colpite da crisi alimentari; e in chiave di ricerca accademica, promozione e sviluppo di prodotti innovativi e collaborazioni tra enti universitari-scolastici e il mondo della sanità<sup>30</sup>.

Come si vede la coerenza delle politiche rispetto al legame tra cibo e **governance multilaterale** è fondamentale in questa analisi, tenendo conto dell'obiettivo di migliorare la sicurezza e sovranità alimentare dal locale al globale. Occorre sottolineare che il nostro approccio vede al centro i cosiddetti **rightholders**, e cioè i gruppi sociali, le donne, i popoli indigeni, che sono oggi al margine delle politiche, e che sono portatori non di meri interessi economici ma di diritti, come il diritto al cibo.

In particolare la relazione tra cibo, genere e governance si riferisce alla **promozione della donna nelle decisioni** agricole e nella gestione delle risorse, per l'uguaglianza di genere e a contribuire a una ridefinizione dei ruoli più equa da contrapporre al modello patriarcale.

Si tratta di andare oltre il modello degli stakeholder e del preteso nuovo **multistakeholderismo**, portato avanti dai Summit sui sistemi alimentari, che promuove il potere dei grandi gruppi legati ad interessi economici, a discapito del **CFS**. In tal senso la posizione del Governo italiano deve modificarsi sostanzialmente a favore di

una maggiore coerenza delle politiche per il diritto del cibo a partire dai portatori di diritti e non solo dei soliti stakeholder, e del ruolo centrale del CFS per migliorare veramente la sovranità e la sicurezza alimentare e la nutrizione su scala locale e internazionale. Peraltro è necessario investire per l'applicazione delle linee guida del CFS a livello nazionale e locale, altrimenti votate a rimanere lettera morta.

## 1.3 Interconnessioni e coerenze per la transizione economico-finanziaria<sup>31</sup>

La transizione verso un sistema equo e sostenibile, che sia di contrasto efficace al cambiamento climatico e alle disuguaglianze, non può avvenire senza una parallela trasformazione della finanza e del sistema economico nel suo complesso, a livello nazionale, europeo e internazionale (GCAP, 2020). Così come il cambiamento climatico rappresenta una questione doppiamente globale e locale, allo stesso modo la finanza è una attività umana senza confini, che costituisce un vincolo ma anche un'opportunità per i territori e per le relazioni internazionali. Cambiamento climatico e sistema finanziario sono due fenomeni tra loro strettamente interconnessi: la finanza è il carburante per sostenere (o meno) la transizione dei modelli produttivi e di consumo verso la decarbonizzazione; viceversa, il cambiamento climatico, accrescendo il livello del rischio e dell'incertezza, contribuisce a condizionare la stessa finanza<sup>32</sup>.

Le interconnessioni che sottolineiamo in questo capitolo legano assieme la finanza, la fiscalità e il sistema produttivo e commerciale, in un contesto di **governance** multilivello. Date le caratteristiche globali dei fenomeni osservati, analizzare i cambiamenti nazionali e locali della transizione economico-finanziaria senza considerare il quadro internazionale non è funzionale all'analisi.

La trasformazione della **finanza** e della **fiscalità** è indispensabile per sostenere nuovi modelli produttivi e di consumo per poter far fronte al riscaldamento globale e contemporaneamente ridurre le disuguaglianze.

Tuttavia, nonostante la diffusione degli slogan e della retorica, soprattutto nel settore privato permane una forte resistenza e un marcato rischio di **greenwashing**<sup>33</sup>.

Oltre a questo, dietro all'incentivazione della finanza climatica di provenienza privata (la cui adesione a qualsiasi standard qualitativo permane assolutamente e unicamente 'volontaria') si cela il rischio di spostare l'attenzione dalla necessità di una forte e radicata iniziativa pubblica (nazionale e sovranazionale), sia in termini normativi e di investimenti per i beni pubblici, sia rispetto alla questione del debito (più avanti si affronterà in particolare la questione del debito tra quello ecologico e finanziario), e dell'importanza di sostenere con maggiori risorse ed efficacia l'aiuto pubblico allo sviluppo. Sulla base di queste premesse, risulta indispensabile un'importante riforma dell'architettura finanziaria e del sistema fiscale a livello internazionale e nazionale.

La finanza e la fiscalità indirizzano e strutturano il **sistema del commercio e degli investimenti** nazionali ed internazionali, sistema che ricopre un ruolo chiave nella transizione in quanto costituisce una delle cause principali del cambiamento climatico e dello sfruttamento dei lavoratori e delle lavoratrici in Italia, in Europa, e nei paesi del Sud. La politica industriale è condizionata e condiziona in maniera sempre più rilevante le relazioni internazionali, stabilendo nuovi vincoli geopolitici per l'accesso alle risorse strategiche e critiche per la transizione ecologica: si creano così nuove interdipendenze o rapporti neocoloniali con conseguenze per lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dei partner del Sud. A queste dinamiche perverse occorre rispondere con nuove regolazioni di **due diligence**, internalizzando a livello europeo e se possibile internazionale il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente nell'economia delle imprese.

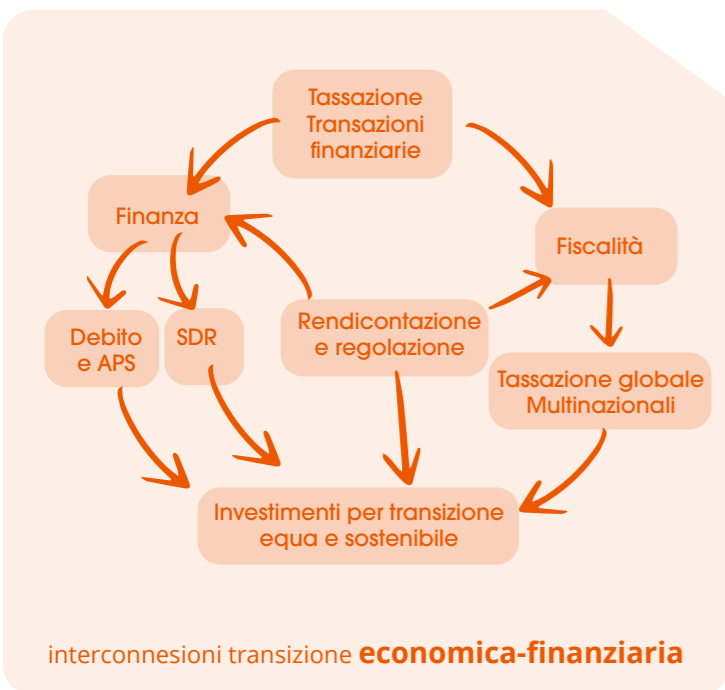
A completare il quadro, non si può non evidenziare che il complesso industriale-militare, pur tra i principali responsabili dei disastri umani e ambientali, è completamente estraneo alle regolazioni di sostenibilità e restio a intraprendere un processo di disarmo anche solo parziale.

<sup>30</sup> Novità dell'ultimo anno in Italia è la Fondazione OnFoods, nata con l'obiettivo di coordinare il Partenariato Estero 10 del Pnrr, modelli per un'alimentazione sostenibile, per una promozione di ricerca e innovazione nel settore dello sviluppo sostenibile alimentare. L'attività di questa – e di altre simili – iniziativa deve essere osservata con attenzione: da una parte è significativo che si crei un'alleanza per la riflessione su questi temi; dall'altra il rischio è quello che tale alleanza veda la partecipazione di grossi gruppi privati, ma non uno spazio di partecipazione con produttori, consumatori, società civile. Questa impostazione presuppone che la soluzione non possa essere che tecnica ed elaborata attraverso il contributo di interessi privati, quindi implicitamente affidata completamente alla logica del mercato. Ma rischia di tenere al margine le questioni relative ai diritti – in primo luogo il diritto al cibo – alla dimensione politica e al modello complessivo: di quale agricoltura abbiamo bisogno per un futuro sostenibile del nostro paese e del pianeta?

<sup>31</sup> Autrice Sara Ferigo con Andrea Stocchiero e Massimo Pallottino

<sup>32</sup> Si pensi ad esempio alla questione dei cosiddetti stranded assets: What are stranded assets? - Grantham Research Institute on climate change and the environment (lse.ac.uk) - <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-are-stranded-assets/>

<sup>33</sup> Greenwashing e finanza sostenibile: rischi e risorse di contrasto - Finanza sostenibile - <https://finanzasostenibile.it/attivita/paper-greenwashing-ita/>



dovrebbero essere negoziabili. In assenza di un sistema univoco, i capitali si spostano laddove vi sono regolazioni più lasche contribuendo ad incentivare il fenomeno del **carbon leakage, oltre che delle delocalizzazioni selvagge**. Si perpetua quindi una divisione internazionale del lavoro con un trasferimento di attività produttive “sporche” al Sud che non trae alcun vantaggio né in termini economici né sociali alle popolazioni locali: queste continuano infatti ad essere sfruttate, mentre i profitti generati in loco “fuggono”, in modo elusivo o illecito, verso i **paradisi fiscali e finanziari, ledendo i sistemi nazionali della fiscalità**. Inoltre, il modello economico in cui sono intrappolati non consente ai Paesi in via di sviluppo di generare gettito a causa di un sistema di tassazione che avvantaggia le multinazionali che governano le catene di valore globali. Di conseguenza, il debito estero aumenta, ripercuotendosi sulle spese sociali, che vengono ridotte a causa dei programmi di aggiustamento strutturale.

Occorrerebbe però chiedersi: **chi sono davvero i Paesi debitori?** Secondo una prospettiva puramente legale e 'legalista' finanziaria, il Sud è considerato debitore nei confronti del Paesi del Nord del mondo: tuttavia, nel dibattito internazionale si sta cominciando a considerare anche il debito ecologico. La convergenza realizzata in particolare nella COP 28 rispetto al nuovo fondo per le perdite e i danni correlati al cambiamento climatico rappresenta un passo avanti importante per il riconoscimento del debito storico dei paesi ricchi nei confronti dei paesi cosiddetti “del Terzo Mondo”.

Il 2024 è iniziato con un livello di **debito** che cresce in maniera allarmante e che si traduce in una contrazione della spesa pubblica soprattutto (ma non solo!) nei Paesi a basso reddito. I dati del FMI sono molto preoccupanti: secondo elaborazioni recenti, il servizio del debito assorbe in media il 38% delle entrate di bilancio e il 30% della spesa nel Sud, salendo al 54% delle entrate e al 40% della spesa in Africa. 35 paesi pagano più della metà delle entrate e 54 più di un terzo<sup>35</sup>. Il tentativo di promuovere **una nuova architettura finanziaria internazionale** di carattere multilaterale, con un sistema indipendente, trasparente e democratico per la valutazione e la gestione del debito sovrano eccessivo, in grado di fronteggiare anche la massa crescente di debito privato, viene sistematicamente bloccato.

## a) Finanza

Il settore finanziario svolge un ruolo essenziale per la trasformazione economica e sociale, e sono molteplici le sue interconnessioni con le dimensioni economiche, sociali e ambientali. Per questo motivo, l'adozione di approcci d'investimento più sostenibili e responsabili integra l'analisi finanziaria tradizionale con i criteri di sostenibilità ambientale, sociale e di buon governo (**ESG**, Environmental, Social and Governance) contro la logica speculativa e focalizzata solo sul profitto a breve termine. Tuttavia, nel quadro normativo attuale permangono elementi di criticità: non esiste ancora una tassonomia sociale internazionale, nonostante si faccia riferimento alla *Sustainable Finance*<sup>34</sup> e non solo alla “finanza verde”. Difatti, mentre la parte ambientale è stata parzialmente sviluppata (anche se in modo ancora non pienamente soddisfacente), la parte sociale non ha avuto la stessa attenzione regolatoria.

Indubbiamente, l'Europa si trova in una posizione avanzata rispetto alla tassonomia, ma l'esistenza di altre **tassonomie nelle diverse zone del mondo** pone la necessità di renderle compatibili, tenendo conto dei livelli minimi di salvaguardia riferiti agli SDGs, che non

Le iniziative più recenti adottate dalla comunità internazionale, come il *Common Framework for debt treatment beyond the DSS*<sup>36</sup>, si limitano ad un approccio ‘caso per caso’, dimostrandosi in ogni caso sul piano globale come drammaticamente insufficienti di fronte alle necessità. Il contesto dei mercati finanziari si caratterizza per un livello estremamente basso di regolazione; lo squilibrio di potere presente in questi mercati genera impatti insostenibili sui Paesi più vulnerabili, in modo particolare per la volatilità dei movimenti speculativi, che si ripercuote sui prezzi delle *commodities*.

Una questione rilevante è l'identità dei creditori che, se in passato erano prevalentemente soggetti pubblici, ovvero Stati, Banca Mondiale e FMI, oggi sono soprattutto attori finanziari privati che occorre includere in modo efficace nei processi di governo del debito. **Includere i creditori privati** significa distinguere tra la gestione di debito erogato e gestito per finalità di investimento e a condizioni accettabili da chi invece si pone in una prospettiva prevalentemente speculativa, come i cosiddetti “fondi avvoltoio”, che trattano il debito sovrano come un puro asset finanziario da acquistare, rivendere e di cui esigere il pagamento sfruttando le incrinature dei sistemi normativi. Una piena considerazione della situazione attuale esige inoltre di includere anche il ruolo di soggetti creditori come la Cina, che è molto lenta ad accettare i processi in atto nella gestione del debito determinata in sedi da essa valutate come troppo aderenti agli interessi occidentali.

Con la pandemia, sono state intraprese delle strade innovative per fare fronte al bisogno di risorse per rispondere alle emergenze sanitarie, e per la fase immediatamente successiva di rilancio dell'economia: la riallocazione dei **Diritti Speciali di Prelievo (DSP)** si pone in questo contesto<sup>37</sup>. L'UNCTAD ha però dimostrato che la maggior parte di questi nuovi flussi di valuta non sono andati a ristorare la spesa pubblica nei paesi a basso reddito. I DSP, concepiti per aiutare i Paesi in via di sviluppo, sono andati principalmente ai Paesi sviluppati perché sono i detentori delle quote più significative nel capitale del FMI.

L'Italia ha una storia importante rispetto alle iniziative di riduzione del debito dei paesi del Sud globale, in particolare a partire dalla Legge 209/2000. Complementare ad un panorama che vede, oltre al sistema di crediti di aiuto pubblici, un articolato – ma frammentato – sistema di **finanziamento alle imprese che investono all'estero**. Da un lato l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo sostiene con doni le imprese che investono secondo criteri evidenti di sostenibilità, ma con ammontari ridotti stabiliti dall'Unione europea sugli aiuti di Stato; dall'altro con il sistema di Cassa Depositi e Prestiti (quindi con SACE e Simest) si finanziano investimenti su cui non sembra ancora avvenire un attento scrutinio in termini di sostenibilità (o almeno non vi è una pubblicità adeguata), addirittura contravvenendo ad impegni presi a livello internazionale dal Governo italiano. E' questo il caso del continuo finanziamento a investimenti di grandi imprese per l'estrazione di idrocarburi nonostante il Governo abbia firmato alla COP26 **l'impegno di Glasgow** per porre un termine a tali finanziamenti pubblici.



ph: alvaro-reyes

<sup>34</sup> [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance\\_en#what](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en#what)

<sup>35</sup> [https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3195/attachments/original/1696947958/Debt\\_Service\\_Watch\\_Briefing\\_Final\\_Word\\_EN\\_0910.pdf?1696947958](https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3195/attachments/original/1696947958/Debt_Service_Watch_Briefing_Final_Word_EN_0910.pdf?1696947958)

<sup>36</sup> <https://www.mef.gov.it/en/G20-Italy/common-framework.html>

<sup>37</sup> I Diritti speciali di Prelievo (Special Drawing Rights) sono degli attivi finanziari di riserva internazionale creati dal FMI per integrare le riserve ufficiali dei suoi paesi membri, e calcolati sulla base di un paniere di monete. Nel 2021 è stata effettuata la più importante allocazione dei DSP con lo scopo di aiutare i paesi a far fronte all'impatto della pandemia di COVID-1, per un ammontare equivalente a 557.5 miliardi di Euro.

Manca quindi una visione di politica estera di lungo periodo coerente che leghi non solo la cooperazione ai processi di internazionalizzazione delle imprese, ma anche agli impegni internazionali assunti dal nostro paese. Inoltre, il governo italiano ha ripetutamente sottoscritto l'impegno internazionale ed europeo di destinare lo **0.70%** del proprio reddito nazionale lordo **all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)**, ma alla retorica di queste dichiarazioni non hanno fatto seguito altrettanti atti concreti. Al contrario, il Governo ha lanciato il Piano Mattei, che si fonda sull'uso di risorse dell'APS e del Fondo Clima e che, per essere coerente, dovrebbe essere vincolato appunto al rispetto degli impegni internazionali e ad una reale visione di rapporti non predatori modificando la divisione internazionale del lavoro esistente.

## b) Fiscalità

Come accennato sopra, l'interrelazione della finanza con la fiscalità statale è evidente. In generale, quanto più la base e la capacità fiscale è importante, minore è la necessità di ricorrere al prestito. Ma la finanza e le relazioni economiche sfuggono sempre di più alla sovranità fiscale statale creando **regimi transnazionali opachi**, che consentono elusione ed evasione, e che non hanno tra i loro fini il sostegno allo sviluppo sostenibile e ai diritti umani: occorre quindi una maggiore regolazione multilaterale per la salvaguardia dei beni comuni.

In questo, l'UE e l'Italia possono giocare un ruolo fondamentale per irrobustire il processo in atto di sviluppo della **tassazione globale**; si tratta di un nodo molto rilevante, sia per redistribuire opportunità, sia per dare agli Stati e alle istituzioni pubbliche strumenti per mettere a terra le politiche di sviluppo sostenibile. Ma è soprattutto necessario allargare gli spazi fiscali dei governi, in modo particolare di quelli dei Paesi a basso e medio reddito, estremamente ristretti a fronte di una grande rigidità della spesa pubblica, che invece dovrebbe essere più elevata.

A livello internazionale, è estremamente vivo e vivace il dibattito **sulla revisione delle regole fiscali per i grandi colossi transnazionali**, le cui diffuse pratiche elusive causano ai Paesi a basso reddito enormi perdite erariali.

In questi Paesi il peso delle imposte sui redditi societari è di gran lunga superiore, in proporzione al complesso delle entrate erariali, rispetto a quello registrato nei Paesi OCSE. Di conseguenza le multinazionali dovrebbero contribuire agli erari dei paesi a basso reddito in maniera più sostanziosa, dato il loro peso fiscale potenziale e, in genere, il più marcato livello di profittabilità rispetto alle imprese domestiche.

Il 2021 ha visto la conclusione di un lungo iter negoziale sotto l'egida del **BEPS Inclusive Framework**<sup>38</sup> dell'OCSE ampliato alla partecipazione dei Paesi in via di sviluppo (processo multilaterale avviato per fare fronte alla corsa globale al ribasso in materia di fiscalità societaria e al fenomeno dell'erosione delle basi imponibili e del trasferimento degli utili da giurisdizioni a fiscalità medio-alta d'impresa verso paradisi fiscali societari). Si è arrivati all'accordo su un piano di riforme della tassazione delle multinazionali, basato su due pilastri: la riallocazione tra Paesi dei diritti di tassazione dei profitti dei colossi corporate più grandi e profittevoli, e l'introduzione di un livello minimo di tassazione effettiva per le grandi multinazionali in ciascun Paese in cui operano attraverso le proprie sussidiarie. L'accordo sottoscritto da oltre 140 Paesi e giurisdizioni non è esente da forti criticità che ne pregiudicano profondamente il profilo di equità.

Il primo pilastro dell'accordo BEPS, nel tentativo di garantire la certezza del diritto tributario, ha inoltre richiesto di confermare l'adesione ai meccanismi di **prevenzione di possibili dispute tramite arbitrati internazionali**: una condizionalità considerata dai Paesi a basso e medio reddito eccessivamente vincolante, soprattutto per l'esito a loro sfavorevole degli arbitrati avutisi negli anni recenti in materia di investimenti esteri.

Le critiche che sono state mosse al secondo pilastro<sup>39</sup> riguardano il fatto che **la tassa minima del 15%** sulle multinazionali non rappresenta un livello ambizioso. Il 15% costituisce l'esito di un compromesso politico, per venire incontro alle esigenze delle economie più grandi: era infatti fondamentale avere tanti più Paesi aderenti all'accordo, soprattutto quelli ospitanti le case madri delle multinazionali, per poter avere un'incidenza rilevante.

D'altra parte un ampio fronte dei Paesi in via di sviluppo (PVS) chiede la fissazione di un'aliquota più alta; viene inoltre richiesta la messa in opera di una misura chiamata **STTR** (*Subject To Tax Rules*), cioè che si possano rivedere i trattati fiscali, ovvero le convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni, nell'ipotesi di tassare in modo più importante i flussi finanziari in uscita<sup>40</sup>, soprattutto le *royalties*. Questo meccanismo però non ha visto ancora la luce.

Inoltre, di fronte ad un problema di mobilitazione di risorse interne, alcuni Paesi (tra cui l'Italia) hanno introdotto le proprie **web tax** nazionali, nel tentativo di intercettare gli importanti flussi di risorse delle società transazionali tecnologiche. Tuttavia ai Paesi del Sud globale e a qualsiasi paese abbia sottoscritto l'accordo BEPS, è stato chiesto di sopprimere queste imposte e di impegnarsi a non reintrodurle. Diversi paesi non hanno accettato di eliminarle, nonostante abbiano ricevuto diverse minacce di sanzioni commerciali, perché la web tax costituisce una misura stabile, dal gettito prevedibile e cospicuo.

Avere un quadro esaustivo sulla strutturazione globale, sui risultati economici e sulle imposte versate da una multinazionale in ciascun Paese in cui opera è indispensabile se si vuol provare a misurarne il grado di pianificazione fiscale, individuando situazioni di sospetto *profit shifting*, come quando a un livello considerevole di utile lordo messo a bilancio in un Paese-paradiso corrispondono magari un'attività economica modesta e un impiego di forza lavoro ridottissima. L'obiettivo di rafforzare la trasparenza societaria attraverso un prospetto dettagliato dell'operatività delle multinazionali in ciascuna giurisdizione in cui conducono attività economica è stato per lungo tempo alla base della richiesta - avanzata da parte dell'Alleanza Globale per la Giustizia Fiscale - di introduzione **dell'obbligo di rendicontazione Paese per Paese**, più nota con l'acronimo CBCR, dall'inglese *country-by-country reporting*.

Nell'ambito del primo progetto BEPS sotto l'egida OCSE-G20, i Paesi partecipanti hanno raggiunto un'intesa sull'introduzione di tale obbligo per grandi multinazionali globali. L'intesa non ha previsto l'obbligo di pubblicazione<sup>41</sup> dei CBCR che sono predisposti e trasmessi dalle imprese alle amministrazioni fiscali e successivamente scambiati tra i Paesi. I Paesi in via di sviluppo si trovano tuttavia in una condizione di svantaggio<sup>42</sup> con limiti di accesso ai report e la conseguente indisponibilità di informazioni indispensabili per condurre un *assessment* di pratiche *societarie* potenzialmente elusive.

Un altro strumento in grado di aumentare la base fiscale globale e una sua più giusta distribuzione in favore dei Paesi del Sud globale è quello della **tassa sulle transazioni finanziarie (TTF)**. Purtroppo manca ancora un consenso globale sull'introduzione di un simile tributo - nonostante il suo alto potenziale di gettito utilizzabile come forma innovativa di finanziamento per lo sviluppo -, mentre il processo negoziale per introdurre una TTF armonizzata in un sottogruppo di Paesi UE si è bruscamente arenato dopo essere arrivato nel 2016 a un accordo quadro promettente.

A livello nazionale è altresì indispensabile **rafforzare la funzione redistributiva** della leva fiscale, aumentando la contribuzione a carico dei più ricchi, favorendo un riequilibrio complessivo del prelievo fiscale attraverso lo spostamento della tassazione dal lavoro alle rendite, profitti e interessi, ed abbandonando il ricorso a trattamenti fiscali differenziati tra contribuenti in condizioni economiche affini.

Oltre a questo, in Italia, è urgente sconfiggere una volta per tutte i frequenti condoni indiscriminati che sviliscono la fedeltà fiscale, incentivano comportamenti opportunistici e riducono l'adempimento spontaneo, e perseguire una serrata lotta all'evasione fiscale.

<sup>38</sup> <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>. - Si veda l'analisi critica in L'accordo OCSE-G20 sulle nuove regole fiscali per le multinazionali: un passo nella giusta direzione che manca (ancora) di ambizione (eticaeconomia.it) - <https://eticaeconomia.it/laccordo-ocse-g20-sulle-nuove-regole-fiscali-per-le-multinazionali-un-passo-nella-giusta-direzione-che-manca-ancora-di-ambizione/>

<sup>39</sup> Per una analisi più fine si veda Evasione (ed elusione) fiscale internazionale: dimensione del fenomeno e misure di contrasto, Mikhail Maslennikov | Menabò di Etica ed Economia (eticaeconomia.it) - <https://eticaeconomia.it/evasione-ed-elusione-fiscale-internazionale-dimensione-del-fenomeno-e-misure-di-contrasto/>

<sup>40</sup> Per molti PVS la tassazione sui flussi finanziari in uscita è una fonte di gettito non banale; ma nel momento in cui questi Paesi sottoscrivono trattati fiscali bilaterali con altri Paesi, l'aliquota della ritenuta alla fonte subisce generalmente un abbattimento.

<sup>41</sup> L'obbligo di pubblicazione dei CBCR per grandi multinazionali che operano nello spazio economico europeo è stato invece previsto dalla direttiva 2021/2101. Il testo finale della direttiva presenta tuttavia serie criticità che depotenziano profondamente la portata di trasparenza della misura. C. Vago. Country-by-country reporting: l'Europa firma un accordo al ribasso. Valori. Disponibile al link <https://valori.it/country-by-country-reporting-direttiva/>

<sup>42</sup> A. Knobel e A. Cobham, Country-by-Country Reporting: How restricted access exacerbates global inequalities in taxing rights, TJN report (dicembre 2016). Disponibile al link <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2016/12/Access-to-CbCR-Dec16-1.pdf>

## c) Sistema produttivo e commerciale

La transizione finanziaria e il cambiamento del sistema fiscale a livello internazionale e nazionale interagisce con il sistema commerciale e degli investimenti. La situazione attuale evidenzia tensioni geopolitiche e geoeconomiche per la competizione sulle risorse e per i mercati nel passaggio dal vecchio modello fossile a quello ecologico. **Il commercio e gli investimenti**, come già accennato, con il fine di aggirare le politiche ambientali nazionali, spesso facilitano il cosiddetto “**carbon leakage**”, ovvero il trasferimento nei paesi poveri ed emergenti delle produzioni con alte emissioni di carbonio. Mentre le grandi imprese del fossile **continuano ad investire nell'estrazione di idrocarburi**, nonostante gli allarmi ripetutamente lanciati dall'IPCC e gli accordi internazionali come quello di Glasgow prima citato. L'inerzia rispetto al cambiamento necessario è peraltro manifesta nella difficoltà a ridurre i sussidi per le energie fossili, e nel definire ed applicare piani per la transizione giusta.

In questo quadro l'Unione Europea ha una **contabilità ambientale** generale e una commerciale specifica. Tuttavia, l'impatto ambientale e sociale non viene valutato, nemmeno in sede di Voluntary National Review. La relazione che viene presentata tutti gli anni al Parlamento Europeo si basa spesso su dati non aggiornati e indicatori discutibili, e non esiste un organo centrale comunitario di valutazione per l'attuazione delle politiche per l'Agenda 2030. Un altro collegamento che non è mai stato creato è la persistente assenza di un'analisi delle esternalità negative e positive dello sviluppo economico dei sistemi paese nella contabilità ambientale dell'UE nel suo complesso.

Nonostante il tema della sostenibilità sia al centro dei valori dell'UE, i progressi del settore privato nell'integrazione della **due diligence** ambientale e sociale nei processi di governo societario restano lenti e disomogenei fermandosi al primo anello delle catene di valore. Tuttavia vi sono avanzamenti nelle regolazioni. Recentemente è stato approvato il regolamento sulla deforestazione causata dalle relazioni commerciali<sup>43</sup> mentre la negoziazione sulla proposta di Direttiva sulla

*due diligence* di sostenibilità aziendale presentata dalla Commissione a febbraio 2022<sup>44</sup> ha raggiunto la sua fase finale. La bozza in discussione rispondeva alla necessità di avere un quadro giuridico armonizzato dell'UE sulla *due diligence* per i diritti umani e gli impatti ambientali, anche se non risultava efficace nel comprendere tutti i settori, in particolare quello finanziario, e nel rimuovere le barriere cruciali per l'accesso alla giustizia per coloro che sono colpiti da abusi aziendali, come le alte spese legali, la distribuzione ineguale dell'onere della prova nei tribunali e i tempi dei dibattimenti. La bozza è stata ulteriormente indebolita a causa della resistenza di alcuni Paesi, in primis la Germania, ma poi anche la Francia e l'Italia. L'accordo finale sarà quindi troppo al ribasso rispetto a quanto era auspicabile<sup>45</sup>.

Contemporaneamente sono ormai quasi dieci anni che è in corso presso il Comitato diritti umani delle Nazioni Unite un negoziato per l'adozione del **Trattato vincolante su imprese e diritti umani**<sup>46</sup>. Il negoziato va a rilento, nonostante le pressioni di alcuni PVS, a causa delle resistenze di Stati Uniti e della stessa UE.

A sua volta, **il sistema produttivo italiano** nel suo insieme non sembra permeato da una preoccupazione circa la valutazione di impatto sociale e ambientale delle filiere produttive e commerciali. Nonostante la discussione sulla *due diligence* europea e sul Trattato ONU su imprese e diritti umani, le imprese continuano a preferire iniziative di sostenibilità di carattere volontario, legate ad un piano di marketing, ma senza meccanismi di monitoraggio indipendente relativamente al miglioramento reale delle condizioni produttive all'estero; nei vari rapporti sociali aziendali, si rinviene ancora molto poco sul tema della sostenibilità delle filiere.

E' dunque essenziale che i governi europei, a partire dall'Italia, si dotino di strumenti di previsione, monitoraggio e valutazione dell'impatto ambientale e sociale **delle politiche produttive e commerciali**, in modo da porre delle condizionalità vincolanti a favore dei diritti umani nei trattati commerciali dell'Unione europea, e per la dovuta diligenza delle imprese nelle catene di valore.

## Per la coerenza delle politiche sulle interconnessioni finanziarie, fiscali e del sistema commerciale e degli investimenti

L'analisi di alcune delle tante interconnessioni tra le diverse dimensioni economiche, ambientali e sociali dello sviluppo sostenibile, centrando l'attenzione sul sistema finanziario, della fiscalità e del commercio e degli investimenti, a livello nazionale e internazionale, ci ha consentito di evidenziare numerose questioni e resistenze ad una transizione equa ed ecologica.

Su tali resistenze occorre agire con politiche tra loro più coerenti. Rispetto alle diverse questioni sollevate nell'analisi precedente sulle interdipendenze si rimarkano le seguenti raccomandazioni per politiche più coerenti sullo sviluppo sostenibile tra il livello nazionale, europeo e internazionale con particolare riferimento al rapporto con i PVS.

Sarebbe importante che l'Italia assumesse un ruolo attivo rispetto ai **processi di riforma dell'architettura economica e finanziaria al livello multilaterale delle Nazioni Unite** su tassazione, debito, commercio e investimenti, riforma dei sistemi finanziari, al fine di una maggiore democratizzazione dei processi di governance economica globale. Nel momento in cui i Paesi in via di sviluppo vedranno ampliarsi lo spazio fiscale in termini di gettito, di ristrutturazione e cancellazione del debito, e in termini di stabilità monetaria, si creeranno le condizioni per una transizione ecologica condivisa. Questo tipo di impegno renderebbe concreto quanto anche recentemente dichiarato con riferimento al Piano Mattei circa la necessità di nuove relazioni con i paesi dell'Africa, basate su un approccio non predatorio o paternalistico.

Come scritto, è urgente la riforma dell'architettura **finanziaria** internazionale e può essere attuata potenziando le misure già in atto nel quadro multilaterale delle Nazioni Unite. E' necessario adottare un approccio olistico: non è coerente esigere il rimborso del debito senza attivare i finanziamenti per il clima promessi (su mitigazione, adattamento, e perdite e danni). La ristrutturazione equa del debito deve muoversi di pari passo a nuovi finanziamenti pensati per garantire

la responsabilità climatica. Allo stesso tempo, è urgente adempiere all'impegno di Glasgow di imporre l'estinzione dei finanziamenti pubblici nell'industria fossile.

Per quanto riguarda l'iniziativa relativa all'allocazione dei DSP, è necessario che la nuova liquidità sia allocata a sostegno della transizione delle comunità maggiormente colpite dalle conseguenze del cambiamento climatico e dalle disuguaglianze. Una prospettiva realmente multilaterale è necessaria anche per armonizzare le tassonomie sia ambientali che sociali tra le diverse regioni del globo, mentre dovrebbero essere diffuse le valutazioni ex ante sull'impatto degli investimenti finanziati, rendendole trasparenti e partecipate dalle comunità locali.

Allo stesso modo la **fiscalità** ha bisogno di un'armonizzazione multilaterale che consenta maggiore spazio di manovra ai PVS, regolando e tassando con più efficacia i grandi poteri globali delle multinazionali. In particolare, si tratta di andare oltre il BEPS, aumentare la tassa minima e adottare la STTR. Molto importante sarà cooperare per elevare le capacità istituzionali dei PVS di analizzare le rendicontazioni delle grandi imprese in modo da individuare le misure per una tassazione equa ed efficace. Deve essere rilanciato l'impegno per la tassa sulle transazioni finanziarie in modo da distribuire le risorse anche a favore dell'aiuto pubblico allo sviluppo. A tal fine, la **Campagna 070**<sup>47</sup> chiede al governo e al Parlamento di calendarizzare in modo vincolante l'aumento dell'aiuto per raggiungere l'impegno dello 0,7% del reddito nazionale lordo entro il 2030.

La coerenza del sistema finanziario e fiscale si accompagna a quella del **sistema produttivo e commerciale**. Tale sistema deve internalizzare a livello multilaterale gli obiettivi e gli standard dello sviluppo sostenibile, del rispetto e della promozione dei diritti umani e della difesa della natura, oviando alla sua mercificazione. In particolare, si rivela necessaria un'accelerazione nelle adozioni e applicazioni delle regole per la *due diligence* a livello europeo e delle Nazioni Unite, prevedendo un percorso di monitoraggio per il miglioramento della direttiva europea. Allo stesso modo, i trattati commerciali e sugli investimenti devono essere ulteriormente sviluppati per aumentare il livello di regolamentazione e in questo modo evitare il *carbon and social leakage*.

<sup>43</sup> EUR-Lex - 32023R1115 - EN - EUR-Lex (europa.eu) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>  
<sup>44</sup> EUR-Lex - 52022PC0071 - EN - EUR-Lex (europa.eu) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>  
<sup>45</sup> REACTION CSDDD endorsement brings us 0.05% closer to corporate justice - ECCJ  
<https://corporatejustice.org/news/reaction-csddd-endorsement-brings-us-0-05-closer-to-corporate-justice/>  
<sup>46</sup> BHR Treaty Process | OHCHR <https://www.ohchr.org/en/business-and-human-rights/bhr-treaty-process>

<sup>47</sup> <https://campagna070.it>

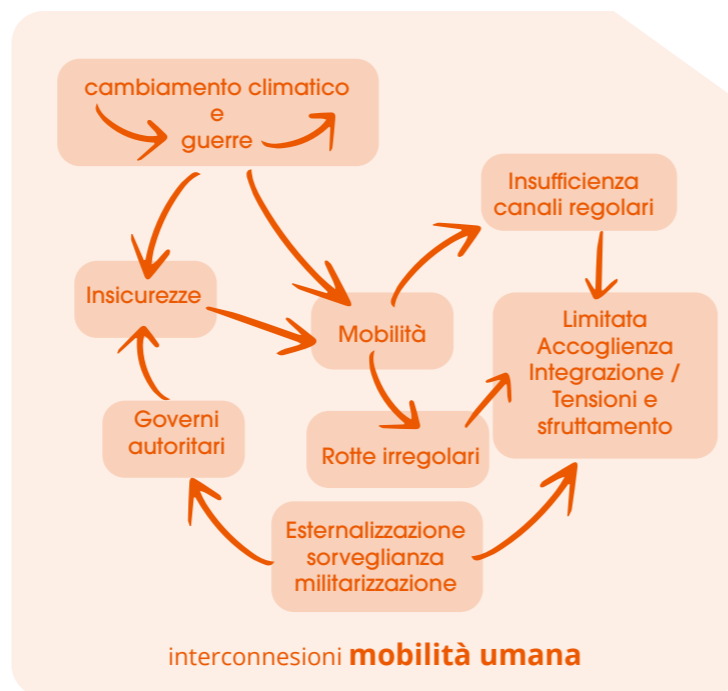
### 1.4 Interconnessioni e coerenze per la mobilità umana<sup>48</sup>

L'approccio integrato alle interconnessioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, da cui cercare di far discendere la coerenza delle politiche, si basa su una prospettiva olistica che può essere meglio compresa considerando alcuni grandi e scottanti temi politici, come quello sulla mobilità umana. L'analisi sulla mobilità umana dovrebbe comprendere un sistema complesso di interconnessioni che incrociano fattori sociali, economici, ambientali, tra la dimensione interna ed esterna assieme; superando grossolane semplificazioni e polarizzazioni incapaci di una prospettiva lungimirante.

Riguardo il tema delle migrazioni nel quadro dello sviluppo sostenibile abbiamo scelto alcune interconnessioni rilevanti tra: a) mobilità umana, accoglienza, integrazione ed esternalizzazione del governo delle migrazioni, b) esternalizzazione con particolare attenzione all'uso della digitalizzazione per la sorveglianza e la sicurezza, c) e rilevanza per la mobilità umana del crescendo di guerre e disastri ambientali amplificati dal cambiamento climatico; cercando di individuare anche le relazioni di ricorsività o effetti di feedback tra queste interconnessioni, si pensi ad esempio a come l'esternalizzazione del controllo delle frontiere su territori non europei può portare ad una maggiore insicurezza umana, a causa del sostegno a governi autocrati, con conseguenti nuovi flussi migratori.

#### a) Mobilità umana, accoglienza, integrazione ed esternalizzazione

In quest'ultimo anno, come in diversi anni precedenti, il dibattito sulla mobilità umana è stato concentrato sugli sbarchi, sulla – perenne – emergenza dei flussi irregolari, a cui si è accompagnata una relativa apertura alla mobilità regolare e alle questioni dello sviluppo, ma con pesi diversi, e comunque in misura insufficiente sia per lo sviluppo sostenibile italiano che dei paesi partner di origine e transito. Per poi tornare a focalizzarsi sull'esternalizzazione del blocco all'entrata cercando accordi con la Tunisia e poi l'Albania e l'Egitto. E' lo stesso termine 'emergenza' a suonare come contraddittorio: come può essere considerata 'emergenza' la manifestazione di un



fenomeno che si presenta con regolarità da molti anni, e che tutti riconoscono come strutturale? I termini non sono neutri: definire 'emergenza' il tema della migrazione prepara il terreno per un approccio basato su misure 'emergenziali' (con conseguente diminuzione dell'attenzione su approcci basati su scelte di lungo periodo).

Il governo italiano ha recentemente apportato dei cambiamenti alla normativa che regola l'ingresso e lo smistamento delle persone nei diversi centri e strutture di accoglienza sul territorio nazionale, accelerando le procedure di frontiera per respingere gli irregolari, con il **rischio di rallentare e ostacolare l'accesso all'accoglienza e all'integrazione, e negare la tutela dei diritti umani e in particolare del diritto all'asilo** delle persone recentemente approdate.

A partire dal naufragio di Cutro del 26 febbraio 2023 al largo delle coste calabresi, il governo ha emanato il DL 20/2023 che rafforza il controllo frontaliero esterno in partenariato con Paesi di transito come la Libia e la Tunisia al fine di scoraggiare le partenze di chi migra al costo della propria vita, come vedremo più avanti.

E' previsto un aggiornamento della lista dei Paesi ritenuti sicuri, la criminalizzazione dei c.d. "scafisti"<sup>49</sup> per cui si introduce il nuovo reato per "morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina" fino a trent'anni di pena per le morti plurime, e procedure accelerate di frontiera che limitano la possibilità di vedersi riconoscere una forma di protezione e di accedere al sistema di accoglienza. Questi sono alcuni tra i principali punti riformati che riguardano il diritto all'accoglienza in Italia, negato o riconosciuto a seconda di variabili discrezionali<sup>50</sup>. La normativa mantiene una forte rigidità nei riguardi delle organizzazioni impegnate nel salvataggio dei migranti in mare, implicitamente confermando l'idea del *pull factor*<sup>51</sup>, che però risulta largamente smentita da studi indipendenti.

Tali modifiche, oltre a contraddire le norme nazionali ed europee sul diritto d'asilo, producono migliaia di situazioni di migranti senza permesso di soggiorno che possono avere gravi effetti sociali sul territorio nazionale, con conseguenze anche sul piano dell'ordine pubblico. Quindi, norme pensate per ridurre l'accesso all'accoglienza degli irregolari, in nome della sicurezza, provocano al contrario più insicurezza a causa dell'esclusione sociale che alimentano, con effetti sia nel breve che nel medio-lungo periodo.

Accanto a queste misure il governo ha aperto all'accesso regolare per motivi di lavoro con un **Decreto flussi (2023-2025)** pluriennale per 450mila persone, ma permangono le restrizioni della legge Bossi-Fini che rendono **difficile l'accesso al mercato del lavoro**. Dal momento che è necessario ottenere un contratto di lavoro prima dell'arrivo, l'iter burocratico risulta lento e farraginoso; la lista dei paesi ammessi non corrisponde a quella dei principali paesi da cui originano le migrazioni contemporanee, mentre i numeri sono inferiori alla re-

ale necessità di lavoratori nei distinti settori produttivi<sup>52</sup>. Allo stesso tempo, per chi è già presente sul territorio senza aver potuto rinnovare il proprio permesso o visto, si scivola **nella precarietà e nello sfruttamento**, in un contesto segnato dalla forte segmentazione del mercato del lavoro che pone gli immigrati nella fascia a maggiore rischio di impoverimento. Tutto ciò, oltre a rendere inefficace la mobilità regolare, alimenta ancora una volta l'insicurezza e il declino italiano a causa della mancata valorizzazione degli immigrati per uno sviluppo a maggiore valore aggiunto.

Ciò che non considerano i Decreti è la **matrice umana e storica** che muove le persone oltre ogni probabile deterrente e che non arresta le partenze dinanzi alle molteplici cause che le producono (economiche e sociali, politiche e ambientali ma anche legate a scelte personali spesso radicate in un progetto della comunità o della cerchia familiare), anzi, al contrario, ha un riconoscibile potenziale nell'incrementare **le morti** sulle traiettorie irregolari<sup>53</sup>, ormai sempre più pericolose dinanzi all'assenza di canali sicuri.



ph: clay-banks

<sup>48</sup> Termine abusato e decontestualizzato in quanto spesso coloro che conducono un'imbarcazione sono migranti che rischiano la vita come gli altri  
<sup>49</sup> Nella fattispecie sono state attuate profonde restrizioni all'istituto della protezione speciale, limitandola a pochissimi casi, riducendo le tempistiche di risoluzione ma ampliando il tempo di reclusione nei centri di detenzione amministrativa con la proposta di aprire nuovi CPR (Centri di Permanenza per i Rimpatri), impedendo il rinnovo e la convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro di una lista sempre più lunga di nazionalità. I richiedenti asilo non sono più accolti nel sistema SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione) ma trattenuti in centri transitori e di smistamento come hotspot e CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) sino all'esito, con rito accelerato, delle commissioni territoriali, che instaura un abuso sulla detenzione amministrativa ed informale. Questo è stato amplificato a seguito degli avvenimenti occorsi in estate 2023 a Lampedusa che, a seguito dell'aumento degli sbarchi, hanno portato all'adozione di un ulteriore decreto analogo - Decreto Piantedosi - e alla dichiarazione dello stato di emergenza. La circolare del 7 agosto scorso del Ministro dell'Interno di fatto espelle dal sistema di accoglienza migliaia di richiedenti asilo che non hanno ancora ottenuto il permesso di soggiorno o che le procedure accelerate non hanno dato il tempo di rinnovare.  
<sup>50</sup> L'idea cioè che la disponibilità di navi di salvataggio rappresenti un fattore di attrazione per il movimento dei migranti nel mediterraneo. Se questa ipotesi fosse vera occorrerebbe trovare un riscontro, con una più alta densità di tentativi di attraversamento nei periodi in cui ci sono più navi di soccorso. Le analisi statistiche su quanto avvenuto nel mediterraneo negli ultimi anni smentiscono però del tutto questa correlazione.  
<sup>51</sup> A tutto questo si aggiunge il fatto che il datore di lavoro può chiamare in Italia e far ottenere un nulla osta al lavoratore straniero e successivamente un contratto, soltanto a condizione che provenga da un Paese determinato nella lista molto limitata con cui l'Italia ha siglato accordi e solo se prima si è consultato tutti i Centri per l'Impiego della zona e non si sono trovati lavoratori italiani disponibili.  
<sup>52</sup> La stima dell'Organizzazione Internazionale delle migrazioni indica 29.250 persone morte nel canale del Mediterraneo centrale, la rotta più pericolosa al mondo: Data | Missing Migrants Project (iom.int) - <https://missingmigrants.iom.int/data>

**La Conferenza su migrazioni e sviluppo** organizzata dal governo italiano nel luglio del 2023 ha, opportunamente, inquadrato la mobilità umana nello sguardo più ampio dello sviluppo, annunciando il lancio di un Piano Mattei per relazioni non predatorie con i paesi africani, che però ad oggi si è palesato solo come struttura di *governance*; la dichiarazione finale della conferenza appare tuttavia incentrata sulle operazioni di polizia contro i trafficanti, in una prospettiva ancora una volta puramente securitaria. In seguito, con l'accordo con l'Albania per l'apertura di due centri di identificazione, è risultata ancora più manifesta la priorità dell'esternalizzazione del controllo dei flussi migratori. Confermata nei nuovi accordi europei con la Mauritania e l'Egitto.

## b) Esternalizzazione, digitalizzazione, sorveglianza e insicurezza

La sempre maggiore disponibilità di tecnologie di gestione e controllo digitale applicate alla mobilità umana presenta allo stesso tempo opportunità e rischi. L'esternalizzazione del controllo facilitata sempre di più grazie alla digitalizzazione della sorveglianza, pone in pericolo i diritti umani e rafforza i regimi autoritari e il complesso industriale militare, con ripercussioni sulla insicurezza sociale che a sua volta può condurre a una maggiore mobilità umana. Queste interconnessioni sono regressive.

L'ampia diffusione delle tecnologie digitali ha indubbiamente un impatto sui processi migratori<sup>54</sup> poiché presenta opportunità e vantaggi per gli individui che intendono intraprendere un percorso migratorio e per gli Stati impegnati nel controllo delle frontiere. Per quanto riguarda coloro che sono impegnati in un progetto migratorio si nota come i **social media** consentono di mantenere legami forti e quotidiani con le famiglie e le comunità di origine, "accorciando le distanze". L'essere continuamente e contemporaneamente parte di due comunità grazie al massiccio uso della comunicazione digitale oltre che avere un forte impatto sulla percezione e la costruzione dell'identità individuale, permette loro di sviluppare un capitale sociale transnazionale importante per l'esperienza migratoria e l'avanzamento personale. Oggi, i telefoni di nuova generazione sono dei veri e propri concentrati di strumenti che possono facilitare

enormemente il percorso migratorio. I social media consentono inoltre di contrastare la tendenza all'isolamento e la dispersione sociale nel nuovo luogo di residenza, facilitando l'integrazione, spesso grazie allo sviluppo di una moltitudine di piattaforme digitali di supporto alle persone rifugiate e migranti, come ad esempio RefAid, Refugeeinfo, JumaMap. Reti che connettono servizi, sportelli, enti pubblici e privati presenti sul territorio per avvicinare i rifugiati ai propri diritti, alle informazioni o ad opportunità lavorative.

Dall'altro lato la digitalizzazione espone la popolazione in movimento ad essere sempre più sottoposta al **controllo delle frontiere** con la rilevazione dei dati biometrici. Infatti, i confini spesso non hanno una natura fisica e invece che separare territori, distinguono popolazioni. Seppure invisibili, i confini si estendono oltre i confini nazionali in un processo di esternalizzazione delle frontiere, seguendo gli individui entro i territori. In questo senso, il processo di erosione delle barriere fisiche è stato accelerato dal processo di digitalizzazione: lo sviluppo tecnologico gioca, infatti, un ruolo essenziale nella **trasformazione del confine e delle frontiere**. **Nuove barriere digitali** costruite da tecnologie avanzate di riconoscimento e identificazione sono oggi molto più efficaci nel bloccare le persone di quanto muri e infrastrutture fisiche non siano mai state. Se da un lato può essere uno strumento per migliorare la capacità di riconoscimento e gestione dei flussi, soprattutto per intercettare e soccorrere persone ed imbarcazioni in pericolo nel mare, dall'altro lato si sta trasformando in **una forma di sorveglianza** che riproduce logiche discriminatorie oltre che violare alcuni diritti, come quello della privacy e del consenso.

Nell'ultimo anno si è osservato non solo un inasprimento dei controlli frontalieri per terra e per mare attraverso l'impiego di alte tecnologie di sorveglianza ed identificazione delle persone migranti, ma si è andato sviluppando l'impiego sempre più intenso di **droni** che sono in grado di seguire le rotte migratorie ancor prima dell'arrivo nel paese di destinazione. I metodi tradizionali di controllo dei confini (muri, fili spinati) sono adesso sempre più sostenuti da un apparato tecnologico e di meccanismi sofisticati di controllo territoriale; a questo occorre aggiungere una rafforzata cooperazione con i

paesi terzi volta a disegnare piani per impedire alle persone di partire e di raggiungere i confini italiani<sup>55</sup>. I finanziamenti siglati nell'ultimo Memorandum con il governo del presidente tunisino Saïed sono solo l'ennesimo esempio di un approccio basato su un'idea di contrasto all'immigrazione irregolare, con il trasferimento del controllo a paesi terzi; ma il cui effetto in termini di dissuasione dei flussi in provenienza da quel paese, al di là dell'enfasi retorica che ha preparato e accompagnato questo accordo, sembra almeno dubbio.

La digitalizzazione per la sorveglianza, assieme alle armi e ai dispositivi tradizionali di controllo, **rafforzano il complesso militare industriale e i governi autoritari dei paesi terzi**. In una spirale di ordine e sicurezza che paradossalmente rischia di indebolire la stabilità sociale e politica nel tempo, oltre a mettere a repentaglio i diritti umani e la visione dello sviluppo sostenibile. La svolta autoritaria conduce a crisi, insicurezza umana e ribellioni che si traducono in nuova mobilità umana, come numerosi esempi ci hanno indicato in questi decenni.

## c) Guerre, ambiente e mobilità nel cambiamento climatico

Le interconnessioni prodotte dall'esternalizzazione acuiscono l'instabilità sociale e politica, che può portare a conflitti che a loro volta interagiscono con i disastri degli effetti del cambiamento climatico, producendo ancor più mobilità umana forzata e indotta involontaria.

Migrazioni, ambiente e guerre sono strettamente legati. Ogni anno milioni di persone in tutto il pianeta sono costrette allo sfollamento dai territori di origine per ragioni legate al **cambiamento climatico**<sup>55</sup>, che si intreccia alle conseguenze irreversibili sulla terra e sui popoli che porta con sé il disastro ambientale provocato da guerre e **conflitti armati**.

I conflitti sono una tragedia umana, ma anche ambientale. Esiste un circolo vizioso in cui la devastazione dell'ambiente a causa delle guerre alimenta i conflitti sulle risorse naturali fondamentali (terra fertile, acqua

dolce e biodiversità) dal livello locale a quello internazionale, mentre entrambi sono gravemente influenzati dal cambiamento climatico: questo contribuisce non solo a creare problematiche nuove, ma esacerba dinamiche e criticità già esistenti costituendosi come un "moltiplicatore di minacce", un "acceleratore di instabilità" che inevitabilmente provoca sfollamenti e migrazioni forzate. A loro volta gli stress ambientali si convertono in tensioni sociali, economiche e politiche per la competizione su risorse scarse generando effetti di feedback e spirali negative che portano a conflitti e a maggiore mobilità forzata ed involontaria.

Le interconnessioni sono particolarmente complesse, sono molte le guerre causate da problemi ambientali e viceversa, disastri ambientali scatenati da conflitti mondiali, e dalla lotta all'accaparramento delle risorse naturali con lo sfollamento forzato delle popolazioni locali.

Gli esseri umani si sono sempre mossi attraverso le mutate condizioni ambientali. Tuttavia, la dimensione che il fenomeno sta assumendo nell'epoca contemporanea, a causa della velocità delle trasformazioni in atto a livello planetario e delle situazioni di conflitto (perduranti o in via di ulteriore aggravamento), richiederebbe risposte che vanno al di là delle vecchie misure politiche che sono concausa di questa crisi sistemica. Sfollati interni, richiedenti asilo, apolidi, raggiungono i numeri dei profughi di guerra, e sono destinati inevitabilmente ad aumentare nel prossimo futuro<sup>56</sup>.

Su tutto ciò, è **impressionante e scandaloso il divario tra la spesa per armamenti e quella per il clima e il sociale**. Il cosiddetto complesso militare-industriale è il vero *deus ex machina* dell'attuale sistema insostenibile. È l'unico settore che trae profitto da tutte queste interconnessioni tra guerre, clima e mobilità umana, alimentandole. Le guerre e il sistema industriale-militare hanno un impatto devastante sull'ambiente e contribuiscono in modo importante al riscaldamento del pianeta. Il sistema industriale-militare produce emissioni di gas serra rilevanti senza essere considerato nei trattati sul clima.

<sup>55</sup> Dalle Maldive al Brasile, dal Senegal alla Sierra Leone, e più vicino di quanto si crede, le ragioni per cui le persone sono sradicate dalla terra natia e forzate a migrare sono sorprendentemente simili: l'enorme pressione esercitata sulle popolazioni rurali a causa del degrado del loro ambiente vitale, le spinge sempre di più ad abbandonare il proprio territorio per sopravvivere altrove.

<sup>56</sup> Secondo dati dell'Agenzia internazionale sugli sfollamenti interni, nel 2022 sono stati circa 32,6 milioni gli sfollati interni a causa dei disastri naturali aggravati dalle crisi climatiche-ambientali. Stime future parlano di circa 250 milioni di persone al mondo che saranno costrette a spostamenti interni o transnazionali a causa degli effetti dell'emergenza climatica. Oltre il 40% della popolazione mondiale - circa tre miliardi e mezzo di persone - vive in contesti di estrema vulnerabilità agli shock climatici, con rischi che riguardano gli insediamenti, le infrastrutture, l'economia, il settore sociale e culturale, la sicurezza idrica e la sovranità alimentare, la salute e il benessere degli individui, gli sfollamenti e le migrazioni.

Per questo le sue emissioni sono molto difficili da quantificare, ma si stima che costituiscano fra l'1 e il 5% di quelle globali.

La guerra è il peggiore e più pervasivo attentato dell'uomo sull'uomo e sulla natura: fumi tossici, fiumi contaminati, terreni avvelenati, alberi carbonizzati, riserve naturali deforestate sono solo alcuni degli impatti del tributo ambientale della guerra tra Russia e Ucraina, nonostante la stessa Convenzione di Ginevra proibisca "metodi o mezzi di guerra che sono destinati a causare o si può prevedere che causino danni diffusi, durevoli e gravi all'ambiente naturale". Il segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, aveva preannunciato allo scoppio del conflitto le conseguenze della guerra russa in Ucraina, che ha portato alla crisi dei mercati alimentari ed energetici globali, minando l'agenda climatica globale. "Se i paesi risponderanno all'aggressione della Russia aumentando il proprio uso di combustibili fossili, il conflitto rischia di allontanarci dal raggiungimento degli obiettivi globali sul clima", aveva detto.

### Per la coerenza delle politiche sulle interconnessioni di mobilità umana

La consapevolezza delle interconnessioni in un sistema complesso, avendo al centro la bussola dei diritti umani e della natura, dovrebbe condurre ad una visione diversa, alternativa al modello dominante: una visione più olistica, comprensiva e lungimirante, multilaterale, non schiacciata sull'emergenza come evidente nel caso delle politiche sulla mobilità umana in Italia e in Europa. L'alternativa è governare la mobilità umana nello sviluppo sostenibile e cooperativo tra paesi di origine, transito e destinazione, prevedendo canali regolari e percorsi di inclusione in società ed economie sempre più integrate ed eque tra questi paesi, in una prospettiva di disarmo climatico. La questione del governo della mobilità umana va quindi considerata nella sua interconnessione e coerenza con il governo del commercio e degli investimenti internazionali, della finanza tra il locale e il globale, delle tensioni geopolitiche, delle relazioni interculturali internazionali in una prospettiva di decolonizzazione e nuovo equilibrio multilaterale.

Le politiche volte più a "esternalizzare e contenere" che a offrire un governo della mobilità umana capace di valorizzare le persone in transito, ed accogliere e integrare

quelle già presenti sul territorio nazionale in quadro di sviluppo sostenibile, non solo non si muovono in maniera convergente, considerando le interconnessioni che generano i movimenti migratori, ma si ostinano a non voler tenere conto dei risultati riscontrati in decenni di politiche securitarie.

Basti pensare al **Global compact for safe, orderly and regular migration**, un accordo non vincolante negoziato dai 193 paesi dell'Onu per una "migrazione sicura e regolare", a cui l'Italia non ha aderito, nonostante il popolo migrante costituisca oggi quasi il 4% del totale della popolazione globale. Una prospettiva concreta di adesione al patto come riferimento della politica migratoria nazionale, potrebbe rappresentare un contributo per superare l'approccio emergenziale, e sarebbe uno strumento per rafforzare le proprie ragioni nelle relazioni e negoziazioni con gli altri paesi europei. In un'ottica di vantaggi reciproci sarebbe un tramite per facilitare le trattative nella definizione dei necessari accordi bilaterali con i paesi di provenienza e di transito che occorre moltiplicare nel prossimo futuro. Può infatti fornire ai decisori italiani e a quelli europei lo strumento per superare almeno in parte l'inconciliabilità delle posizioni contrapposte, indicando quel comune filo conduttore su cui poggiano le priorità e le scelte. Rafforzando così anche la richiesta italiana di maggiore cooperazione e solidarietà con decisioni politiche maggiormente condivise.

Come dimostra l'esperienza dei corridoi umanitari e l'ancora insufficiente ampliamento dei requisiti per l'ottenimento di un visto lavorativo, che comunque in questi anni hanno consentito a migliaia di richiedenti asilo di raggiungere l'Italia regolarmente e in sicurezza, il successo di un progetto migratorio sta nella **capacità di accogliere, orientare ed accompagnare** chi arriva in una fase di adattamento alla società italiana, affinché in tempi ragionevolmente brevi possa raggiungere l'autonomia contribuendo allo sviluppo sostenibile italiano e dei paesi di origine. A fronte della prevedibile carenza di posti nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria) ci sono valide alternative all'espulsione di chi ha ottenuto un riconoscimento preliminare ma non dispone di quel permesso di soggiorno che, solo, gli può garantire una progressiva autonomia: ad iniziare dal varo di un rafforzamento del SAI che, valorizzando le eccezionali risorse della società italiana, consenta di fare fronte alla situazione in modo strutturale. Ma questo non basta, occorre agire sul mercato del lavoro e quindi sul sistema econo-


mico e sociale nell'ottica dello sviluppo sostenibile per superare il declino.

Occorre un'azione politica e sociale ad ampio spettro che includa **un sistema di piena accoglienza e inclusione sociale**, inserimento e accesso al diritto abitativo, al lavoro regolarmente retribuito, dignitoso e capace di valorizzare conoscenze e competenze, e soprattutto che abbia particolare attenzione alle necessità sanitarie delle donne e dei bambini recentemente approdati. L'Agenda 2030 riconosce e integra le migrazioni, la pluralità che le caratterizza, come elemento fondamentale dello sviluppo sostenibile, trattando le persone non solo come categoria vulnerabile, ma soprattutto **come potenziale di crescita nazionale e globale**. Le persone migranti rappresentano infatti ponti di collaborazione con i paesi di origine, agenti di cooperazione allo sviluppo sostenibile.

La trasformazione nella direzione di una mobilità umana orientata allo sviluppo sostenibile e all'equità tra le nazioni, non può non prevedere la riduzione delle spese militari e dei finanziamenti destinati a rafforzare le frontiere esternalizzate in Paesi terzi come Libia, Tunisia, Egitto, per evitare le interconnessioni regressive dinanzi evidenziate. Il governo dei fenomeni di mobilità umana implica che le risorse finanziarie, economiche e sociali siano orientate alla costruzione di opportunità concrete per tutti e tutte, e non in una prospettiva puramente emergenziale e di pura dissuasione. Come scriviamo in altri capitoli la riduzione delle spese militari deve andare a vantaggio **di un nuovo dividendo per la pace, per la finanza per la cooperazione allo sviluppo, per raggiungere almeno lo 0,7%** del reddito nazionale lordo per l'aiuto pubblico allo sviluppo, per la finanza climatica dalla mitigazione all'adattamento, al rimborso delle perdite e danni.



ph: mark-chaves



## 2. Indici per la coerenza delle politiche

2.1 L'indice dell'impegno per lo sviluppo

2.2 L'indice del buon Paese

2.3 L'indice di traboccamento

2.4 INDICO, l'indice di coerenza spagnolo





ph: raphael-rychetsky

## 2. Indici per la coerenza delle politiche

### Introduzione

L'analisi delle interconnessioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, con particolare riferimento al rapporto tra quella nazionale e quella internazionale, ha bisogno, oltre che di uno sguardo capace di individuarle e interpretarle in modo critico, come si è tentato di fare nel capitolo precedente, di un approfondimento di misurazione. Questo in modo da cogliere con maggiore specificità le contraddizioni e da indicare le possibili misure per migliorare la coerenza delle politiche.

Come già scritto, è sempre più evidente l'esigenza di avere consapevolezza sulla necessità di integrare nella misura dello sviluppo sostenibile i cosiddetti *spillover* o traboccamenti internazionali, ovvero l'interazione tra dimensione interna ed esterna; perché da soli non ci si salva, perché quello che avviene negli altri paesi ha conseguenze sempre più rilevanti sui cittadini italiani, e perché, contemporaneamente, abbiamo responsabilità verso le popolazioni vulnerabili che abitano in altri paesi.

Questo secondo capitolo riassume alcuni approcci esistenti per misurare l'interconnessione tra dimensione interna ed esterna con l'utilizzo di indici e numerosi indicatori, che potrebbero fare parte della riflessione italiana e delle proposte da condividere nei laboratori sulla coerenza delle politiche previsti nel piano.

Già il documento dell'OCSE *"Understanding the Spillovers and Transboundary Impacts of Public Policies"* (2021), ha raccolto diversi approcci. Come si scrive in questo rapporto *"The progress made in a particular social, economic or environmental area or an individual Goal could generate synergies and trade-offs across dimensions (spillover effects), and interconnections among countries could lead to positive or negative impacts beyond national borders (transboundary effects). Failure to address such impacts could significantly undermine countries' efforts to implement the*

*2030 Agenda. Moreover, governments cannot afford policies and actions with unintended and costly consequences at home or abroad – particularly when they are struggling to finance a sustainable recovery from the COVID-19 pandemic. National processes, systems and structures for managing and co-ordinating policy at all levels could help overcome this challenge"*.

La coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile è un requisito essenziale per affrontare le sfide delle interconnessioni inter-nazionali. Occorre quindi attrezzarsi nel comprendere e misurare le esternalità delle politiche locali, guardando alle diverse possibili opzioni. *"While there is no one-size-fits-all solution, countries are increasingly seeing the value of using public governance tools to mainstream the SDGs into policy making and to design and implement policies that consider the impacts of policies 'here and now', 'elsewhere', and 'later'."* Il rapporto dell'OCSE raccoglie ben 10 approcci e strumenti.

In questo nostro lavoro ne abbiamo scelti quattro evidenziando similitudini e diversità, dando spazio ad INDICO (che non appare nel rapporto OCSE), un nuovo indice definito grazie al lavoro di una rete della società civile spagnola assieme a delle università. Questo per evidenziare che la collaborazione tra autorità, entità competenti nelle misurazioni (si pensi all'Istat e al mondo universitario), e organizzazioni della società civile, è oggi un requisito indispensabile per garantire approcci aperti e critici.

I primi due indici, **il Commitment Development Index e il Good Country Index**, sono simili perché si concentrano nel tentare di valutare l'impatto esterno di alcune politiche nazionali. Il primo analizza l'impegno dei paesi donatori verso lo sviluppo dei paesi beneficiari, il secondo l'effetto positivo o negativo delle politiche nazionali sul benessere degli altri paesi. Il "buon paese" è quello che tiene conto delle sue relazioni con gli altri paesi. E' un buon paese per l'umanità intera e il nostro pianeta. Allo stesso modo il paese maggiormente impegnato verso quelli più impoveriti, è quello che oltre all'aiuto pubblico allo sviluppo imposta, in modo coerente, relazioni economiche, sociali e ambientali che non danneggiano ma sostengono lo sviluppo dei paesi a cui si indirizza.

Entrambi gli indici assumono un approccio politico liberale temperato e responsabile. Non basta sostenere commerci, investimenti, flussi finanziari internazionali, nella fiducia che il mercato funzioni a beneficio di tutti. Occorre governare questi flussi in modo responsabile, temperando gli effetti negativi. E, inoltre, è necessario investire risorse pubbliche e private per tutelare i beni pubblici globali del pianeta.

I secondi due indici, quello del **Sustainable Development Solution Network** e quello spagnolo **INDICO**, inseriscono l'analisi degli spillover in un quadro più ampio, non focalizzato sul rapporto tradizionale Nord-Sud, ma di ampio respiro cosmopolita. Il primo fa riferimento all'Agenda 2030 con una visione più critica, rispetto ai precedenti, delle relazioni economiche internazionali, approfondendo in modo molto interessante la materialità di queste relazioni, ovvero l'impronta ecologica del commercio e degli investimenti esteri sul resto del mondo. I grandi commerci e investimenti dei paesi più ricchi, infatti, pesano molto sulle condizioni ambientali dei paesi impoveriti da cui estraggono le risorse necessarie per i loro mercati, oltre ad esportare inquinamento. Il secondo assume esplicitamente una visione politica democratica, sociale, femminista e ambientalista, misurando gli impatti delle politiche sulle transizioni e sul pianeta. L'approccio è quindi più critico e fondato sul rispetto dei diritti umani e della natura dal livello nazionale a quello internazionale.

I paragrafi che seguono oltre a descrivere questi indici mettono in risalto una serie di indicatori che evidenziano diverse **criticità delle politiche italiane** con riferimento ai loro *spillover* sulle condizioni di altri paesi. Indicatori che evidenziano le responsabilità dell'Italia e quindi la necessità di migliorare la coerenza delle nostre politiche.

Gli indicatori critici fanno riferimento a diversi ambiti. Tutti gli indici di cui sopra collimano nel mostrare la responsabilità italiana nel commercio delle armi, nell'impronta ecologica dannosa per altri paesi, in politiche migratorie restrittive, in una scarsa politica di ricerca di livello internazionale, e in un governo aperto e libertà di stampa limitate.

Altri indicatori deboli riguardano alcuni aspetti delle politiche ambientali, di genere, sanitarie e di finanza per lo sviluppo, come evidenziamo di seguito.

Ci auguriamo che questa breve sintesi di alcuni indici possa servire per nutrire il confronto in modo da arrivare anche in Italia a introdurre indicatori per valutare gli spillover delle politiche nazionali, e informare sulle possibili azioni tese a migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

## 2.1 L'indice dell'impegno per lo sviluppo<sup>1</sup>

### La visione

20 anni fa, il Center for Global Development (CGD) di New York ha creato l'indice di impegno dei paesi donatori per lo sviluppo di quelli a basso e medio reddito: *il Commitment Development Index* - **CDI**: The Commitment to Development Index | Center For Global Development | Ideas to Action (cgdev.org)<sup>2</sup>. È un indice che risponde al principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, assunto dall'Unione europea e anche dall'Organizzazione della cooperazione e lo sviluppo economico, entrambe istituzioni che rappresentano gran parte dei paesi donatori.

La **visione** del CDI rappresenta un approccio tradizionale dei rapporti Nord-Sud che considera la responsabilità dei paesi più ricchi verso quelli più poveri in un sistema interconnesso e globale. L'indice, infatti, si basa sull'assunzione che i paesi ricchi con i loro commerci, investimenti, flussi finanziari, politiche migratorie, climatiche e di sicurezza, a seguito anche della storia coloniale e delle relazioni neocoloniali, influenzino pesantemente le opportunità e capacità di sviluppo sostenibile dei paesi più poveri, identificando quindi una responsabilità importante del mondo ricco, che va oltre la semplice redistribuzione di risorse attraverso l'aiuto pubblico allo sviluppo.

Di qui la necessità di adottare politiche settoriali tra loro coerenti per consentire e sostenere lo sviluppo dei paesi più poveri in **un sistema di relazioni internazionali liberale e responsabile**, in cui tutti i paesi possano partecipare e da cui possano beneficiare. Oltre all'aiuto pubblico allo sviluppo, è necessario considerare politiche diverse che abbiano un impatto positivo sul benessere dei popoli del Sud globale attraverso i cosiddetti spillover o effetti di traboccamento transfrontalieri.

Per 20 anni, l'indice di impegno per lo sviluppo ha **valutato le prestazioni dei paesi donatori in otto diverse aree politiche**. L'indice, come scritto, assume una visione liberale responsabile e quindi premia le politiche che incoraggiano gli scambi, tra le quali:

- ▶ 1) il commercio aperto
- ▶ 2) la migrazione
- ▶ 3) gli investimenti responsabili
- ▶ 4) la finanza

e che sostengono i beni pubblici globali, come

- ▶ 5) ambiente
- ▶ 6) salute
- ▶ 7) sicurezza
- ▶ 8) tecnologia



Secondo le parole dello stesso CGD *“L'indice di impegno per lo sviluppo (CDI) classifica 40 tra i Paesi più potenti del mondo in base alle politiche che influiscono sullo sviluppo globale. In un mondo sempre più interconnesso, le decisioni prese dai Paesi più ricchi hanno un impatto che va ben oltre i loro confini e spesso colpiscono in modo sproporzionato i più poveri e vulnerabili del mondo. Tuttavia, una maggiore prosperità globale è nell'interesse comune di tutti, in quanto crea nuove opportunità economiche e commerciali, incrementa l'innovazione e riduce i rischi sulla salute globale, per la sicurezza e dalle crisi climatiche. Poiché lo sviluppo dipende da molto di più di come vengono spesi i bilanci degli aiuti esteri, la CDI copre otto aree politiche distinte.”*

### Metodologia

I Paesi sono valutati in base a più di 40 indicatori, che permettono di stilare una classifica per ciascuna delle otto componenti politiche, nonché per l'impegno complessivo di ciascun Paese nei confronti dello sviluppo. I Paesi ottengono buoni risultati per aspetti quali finanziamenti generosi e di alta qualità per lo sviluppo, investimenti trasparenti, basse barriere al commercio per i Paesi in via di sviluppo e politiche migratorie aperte e che promuovono l'integrazione. Anche le politiche che migliorano i beni pubblici globali - come la promozione della salute globale attraverso la prevenzione delle malattie, il sostegno alla ricerca tecnologica, la protezione della biodiversità e del clima e il contributo alla sicurezza globale - contribuiscono a ottenere punteggi elevati.

L'indice ha natura composta, ovvero comprende diversi indicatori che misurano l'impegno degli stati ricchi per lo sviluppo dei paesi poveri in otto politiche, dalla finanza per la cooperazione, all'ambiente, alle migrazioni, alla sicurezza e altre.

Ciascuna delle otto componenti della CDI è sostenuta da una serie di indicatori di efficacia delle politiche, **standardizzati e ponderati** in base alla loro importanza per lo sviluppo. La maggior parte degli indicatori è scalata rispetto alle dimensioni della popolazione di un Paese o al suo peso economico, in quanto la CDI valuta i Paesi in base al loro potenziale di aiuto. La tabella di seguito elenca le otto aree politiche, i relativi indicatori e il peso assegnato. Oltre alla finanza, tra gli indicatori più “pesanti” vi sono quelli sull'immigrazione e l'accoglienza ai rifugiati, la tariffa media sulle importazioni, le emissioni di carbonio, il commercio delle armi.

<sup>1</sup> Autore Andrea Stocchiero

<sup>2</sup> <https://www.cgdev.org/project/commitment-development-index>

Indicatori per le otto politiche con effetti di traboccamento



Table: CGD • Get the data • Created with Datawrapper

Esempi di indicatori

► **La qualità dell'aiuto.** La quantità non è l'unica cosa che conta nei finanziamenti allo sviluppo. Le modalità di erogazione possono avere un impatto significativo sui risultati dello sviluppo, come riconosciuto dai donatori in una serie di forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti. Questi forum hanno contribuito a stabilire i principi chiave per migliorare **l'efficacia della cooperazione allo sviluppo**. Oggi, la titolarità, l'attenzione ai risultati, i partenariati di sviluppo inclusivi, la trasparenza e la responsabilità reciproca sono criteri standard che donatori e beneficiari utilizzano per attuare gli interventi di assistenza allo sviluppo. Questi criteri sono stati concordati da 160 Paesi, compresi i fornitori di cooperazione nuovi ed emergenti.

► **Segreto finanziario.** In questo indicatore si valuta se i Paesi stanno assumendo e rispettando impegni effettivi in materia di integrità finanziaria e di lotta ai flussi finanziari illeciti, ai paradisi fiscali, alle giurisdizioni segrete e alla fuga di capitali.

► **Prezzi del carbonio,** ovvero il costo aggiuntivo per tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa, in dollari USA. Il punteggio di un Paese in questo indicatore è misurato come costo aggiuntivo imposto per unità di tutte le emissioni nazionali (il valore totale della tariffazione del carbonio in proporzione alle emissioni totali di carbonio di un Paese). I dati sul valore in dollari di tutti gli schemi di carbon pricing provengono dal cruscotto della Banca Mondiale sui prezzi del carbonio. I dati sulle emissioni nazionali complessive provengono dal Potsdam Institute for Climate Impact Research.

► **Resistenza antimicrobica.** Questo indicatore valuta gli sforzi relativi dei Paesi per contenere la resistenza agli antimicrobici ed è composto da tre misure: l'uso di antibiotici pro capite, l'uso di antibiotici nel bestiame per unità di correzione della popolazione (un'unità che rappresenta il peso in chilogrammi degli animali da allevamento) e la forza della governance nazionale sulla resistenza agli antimicrobici.

► **Diritti di proprietà intellettuale.** Questo indicatore misura la restrittività delle disposizioni sui diritti di proprietà intellettuale (DPI) negli accordi di libero scambio tra i Paesi della CDI e i Paesi in via di sviluppo. I diritti di proprietà intellettuale hanno lo scopo di incentivare la

ricerca e l'innovazione, concedendo ai produttori di nuove tecnologie un monopolio sulle loro invenzioni per un determinato periodo. Tuttavia, un regime di DPI in via di sviluppo deve bilanciare questo incentivo con la necessità di consentire ad altri di utilizzare tecnologie vitali (tra cui, ma non solo, vaccini o farmaci). La CDI misura quindi in che misura i Paesi della CDI includono nei loro accordi bilaterali di libero scambio con i Paesi in via di sviluppo clausole sui diritti di proprietà intellettuale più restrittive rispetto alle tutele sui diritti di proprietà intellettuale già sostenute dall'OMC nell'ambito dell'accordo TRIPS+.

La posizione dell'Italia

La visione d'insieme consente di capire come vi siano politiche più avanti o più indietro per questo impegno, e quanto di conseguenza vi sia tra loro coerenza o meno. Ad esempio, se a fronte di una importante finanza per la cooperazione si attua una politica commerciale molto protezionista e poco trasferimento tecnologico, il risultato di coerenza sarà basso. Gli indici usati possono essere criticati e migliorati, ciò che è **importante è aprire anche in Italia un confronto e un lavoro di misurazione**.

Secondo l'indice del Centro di Sviluppo Globale, **l'Italia è al 21° posto** su 39 paesi analizzati tra i più ricchi ed emergenti (la graduatoria comprende anche la Cina, l'India, l'Indonesia, ...). I risultati migliori si registrano nelle componenti investimenti e ambiente, dove l'Italia si colloca rispettivamente all'8° e all'11° posto. Ha il maggior margine di miglioramento nelle componenti tecnologia e salute, dove si colloca nella metà inferiore della graduatoria. In particolare, l'Italia dovrebbe ridurre il consumo di antibiotici e promuovere maggiormente la collaborazione nella ricerca con gli accademici dei Paesi più poveri. Se valutiamo l'Italia rispetto alle aspettative basate sul suo livello di reddito, la sua posizione sale al 17° posto (ovvero, considerato il suo reddito fa meglio di altri paesi con il reddito più alto).

Graduatoria dei paesi

Rank	Score	OVERALL	Development Finance	Exchange	Global Public Goods	ENVIRONMENT	HEALTH	SECURITY	TECHNOLOGY	
1	100	Sweden	100%	79%	100%	88%	100%	96%	90%	38%
2	92	Germany	81%	83%	74%	90%	90%	92%	84%	52%
3	89	Norway	99%	100%	67%	42%	79%	91%	92%	58%
4	80	Finland	72%	71%	66%	87%	79%	100%	91%	31%
5	80	France	59%	97%	46%	77%	92%	79%	79%	55%
6	80	Netherlands	78%	47%	61%	100%	86%	86%	88%	46%
7	79	United Kingdom	69%	77%	46%	84%	85%	84%	94%	46%
8	76	Switzerland	68%	70%	58%	66%	88%	92%	82%	45%

L'Italia si colloca al 15° posto per quanto riguarda l'area politica dei **finanziamenti allo sviluppo**. In termini quantitativi l'Italia fornisce lo 0,23% del suo Reddito nazionale lordo come finanziamento per la cooperazione allo sviluppo (dato del 2022), al di sotto della media del CDI dello 0,29% e al 19° posto. L'Italia si comporta relativamente bene per quanto riguarda la qualità di questi finanziamenti, per i quali si colloca all'11° posto. Si colloca al primo posto per quanto riguarda la trasparenza di questi finanziamenti, poiché fornisce informazioni a livello di progetto attraverso il Creditor Reporting System dell'OCSE. È anche tra i primi 10 Paesi per l'erogazione di finanziamenti allo sviluppo in linea con le priorità dei Paesi partner. Il finanziamento allo sviluppo dell'Italia si rivolge anche ai Paesi più poveri e fragili, con particolare attenzione all'Africa.

Rispetto alla graduatoria del CDI misurata nel 2021, l'Italia ha migliorato il grado di apertura dei suoi contratti di finanziamento alla concorrenza di imprese di qualsiasi nazionalità, posizionandosi ora al primo posto per quanto riguarda gli aiuti non vincolati. **Per migliorare ulteriormente questa area politica, l'Italia dovrebbe aumentare l'ammontare dei finanziamenti allo sviluppo erogati (si veda a proposito la Campagna 070: <https://campagna070.it/>).**

L'Italia si colloca all'ottavo posto per quanto riguarda l'**area politica "investimenti"**, il suo più alto livello tra le diverse componenti. L'Italia ottiene un buon punteggio nella nuova misura di allineamento delle aliquote fiscali sulle società, con le sue aliquote fiscali superiori al minimo del 15% concordato a livello globale, e alla media dei Paesi in via di sviluppo del 24,5%. L'Italia ottiene buoni risultati anche per quanto riguarda la limitazione del segreto finanziario, posizionandosi tra i primi cinque posti, con punteggi particolarmente buoni per le norme che regolano l'antiriciclaggio e per l'obbligo per le aziende di fornire relazioni paese per paese sulle loro attività. L'Italia si colloca inoltre al primo posto in materia di imprese e diritti umani per la partecipazione a revisioni paritetiche delle normative sulle imprese multinazionali e per l'adozione di un Piano d'azione nazionale per le imprese e i diritti umani.

L'Italia si colloca al 16° posto nell'indicatore delle **risorse naturali**: pur partecipando al Processo di Kimberley per la prevenzione del commercio dei cosiddetti diamanti insanguinati, **non sostiene né attua l'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive**. L'Italia ha anche margini di miglioramento per quanto riguarda il grado di spazio per le politiche di sviluppo che lascia ai Paesi partner nei suoi trattati bilaterali di investimento.

L'Italia si colloca al 20° posto nell'area **politica migratoria**. Nonostante la sua posizione geografica nell'Europa meridionale e la sua vicinanza ad alcuni "hotspot migratori" in Nord Africa, da cui partono molti rifugiati verso l'Europa, l'Italia ospita 5,0 rifugiati ogni 1.000 persone, un numero inferiore alla media del CDI, che è di 9,7, e riceve anche meno migranti (non rifugiati) dai Paesi più poveri rispetto alla sua popolazione rispetto alla media dei Paesi CDI. L'Italia ha migliorato la percentuale di migranti di sesso femminile: dal 45% del CDI nel 2021 al 49%, ora superiore alla media CDI del 46%.

L'Italia si colloca al secondo posto per la sua partecipazione alle convenzioni internazionali sulla migrazione, avendo ratificato entrambe le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro per le quali il CDI dà credito, ma non ha ancora completato la revisione volontaria nell'ambito del Global Compact for Migration delle Nazioni Unite. L'Italia è anche nella metà superiore della classifica per le sue politiche interne di integrazione dei migranti.

L'Italia si colloca al 17° posto per quanto riguarda l'**area politica commerciale**, che sale al 13° quando il suo punteggio viene aggiustato per il reddito. Insieme ad altri membri dell'UE, l'Italia si colloca al 4° e al 7° posto rispettivamente negli indicatori delle medie tariffarie e dei picchi tariffari (linee tariffarie con aliquote del 15% o più), grazie a tariffe UE generalmente basse e con diverse esenzioni per i Paesi a basso reddito. Tuttavia, l'Italia ha un significativo margine di miglioramento per quanto riguarda **la restrittività del commercio dei servizi**, dove si colloca al 28° posto, anche a causa di restrizioni particolarmente severe sul commercio dei servizi di trasporto aereo e di ingegneria. L'Italia si colloca a metà classifica per quanto riguarda la logistica commerciale, e dovrebbe inoltre ridurre **i sussidi all'agricoltura** che distorcono il commercio, e che sono pari al 12,2% della produzione agricola, pari a circa la mediana del CDI.

L'Italia si colloca all'11° posto per **l'area politica ambientale**. Ha ratificato tutti gli accordi sulla biodiversità e sull'ambiente per i quali il CDI dà credito, ma dovrebbe produrre un rapporto più aggiornato sull'attuazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione.



ph: no-one-cares

L'Italia si classifica al 12° posto per i bassi livelli di produzione di combustibili fossili, in quanto non produce carbone e poco petrolio e gas. Inoltre, le emissioni dirette di gas serra dell'Italia da energia, rifiuti, agricoltura e industria sono inferiori alla media CDI, con 6,4 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente per persona (la media CDI è di 9,6).

L'Italia ha il maggior margine di miglioramento per quanto riguarda il sostegno finanziario alla produzione e al consumo di combustibili fossili e i sussidi alla pesca che contribuiscono all'esaurimento degli stock globali, con un 29° posto per ciascuno di essi. I sussidi alla pesca dannosi che fornisce valgono l'11,3% del valore della produzione, più della media CDI del 7,6%.

L'Italia si colloca al 29° posto per **l'area politica salute**. L'Italia è nella metà superiore della classifica per la sua regolamentazione relativamente severa del commercio internazionale di tabacco. In linea con la sua posizione di sostenitore di lunga data della sicurezza alimentare globale e sede di diverse agenzie delle Nazioni Unite (l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura, il Programma Alimentare Mondiale, il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo), l'Italia ottiene buoni risultati per il numero ridotto di restrizioni all'esportazione di prodotti alimentari e sanitari (insieme ad altri Stati membri dell'UE).

L'Italia è anche al primo posto per la partecipazione a tutti i trattati, codici e adesioni per i quali la CDI dà credito, compreso il Sistema globale di sorveglianza dell'uso e della resistenza antimicrobica dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Tuttavia, l'Italia ha politiche di responsabilità relativamente scarse per quanto riguarda la resistenza agli antimicrobici, con **un consumo particolarmente elevato di antibiotici negli animali da allevamento**. Inoltre, non ha completato una valutazione esterna congiunta con l'OMS, che migliorerebbe i suoi punteggi sia **sulla governance della resistenza antimicrobica che sulla preparazione alle pandemie, per le quali è all'ultimo posto**.

L'Italia si colloca al 21° posto per quanto riguarda **l'area politica sicurezza**, ma sale di sei posizioni fino al 15° posto quando si aggiusta per il suo livello di reddito.

L'Italia ha ratificato tutti i trattati internazionali di sicurezza per i quali il CDI dà credito, classificandosi al primo

posto dell'indicatore. L'Italia ha ottenuto risultati relativamente buoni anche per quanto riguarda la protezione delle rotte marittime, fornendo navi per un valore pari allo 0,015 per cento del RNL, rispetto a una mediana CDI dello 0,001 per cento.

Sebbene l'Italia si collochi tra i primi 10 posti per il valore dei contributi finanziari e di truppe alle missioni di pace (sia alle missioni ONU che a quelle non ONU), la quota di truppe femminili fornite alle missioni ONU è bassa, inferiore al 5%, rispetto alla media CDI dell'11%.

L'Italia ha anche un significativo margine di miglioramento per quanto riguarda la percentuale di **esportazioni di armi che invia ai Paesi più poveri, più militaristi e meno democratici** (come il Qatar, il Kuwait e l'Egitto), dato che è significativamente superiore alla media del CDI.

L'Italia si colloca al 38° posto per quanto riguarda **l'area politica tecnologica**, si tratta della sua posizione più bassa. Il governo italiano sostiene direttamente la ricerca e lo sviluppo (R&S) per un valore pari allo 0,50% del suo RNL, inferiore alla media del CDI (0,58%). L'Italia si colloca anche nella metà inferiore dei Paesi per quanto riguarda gli incentivi fiscali che fornisce alla R&S privata, che valgono solo lo 0,09% del RNL, quasi la metà della media del CDI.

In termini di politiche per incoraggiare il trasferimento e la diffusione della tecnologia, l'Italia accetta meno studenti stranieri provenienti dai Paesi più poveri rispetto alla maggior parte dei Paesi CDI, posizionandosi al 33° posto dell'indicatore, sebbene il 53% di questi studenti sia di sesso femminile (più alto della media CDI del 49%). L'Italia ha il maggior margine di miglioramento per quanto riguarda la collaborazione nella ricerca, che indica come **i ricercatori italiani abbiano meno probabilità di collaborare con ricercatori di Paesi a basso reddito rispetto ai ricercatori della maggior parte degli altri Paesi CDI**. Insieme ad altri Paesi dell'UE, gli accordi commerciali dell'Italia sono molto restrittivi in materia di proprietà intellettuale, andando oltre gli standard dell'Organizzazione mondiale del commercio. Questo può impedire la diffusione di conoscenze utili ai Paesi a basso reddito.

## 2.2 L'indice del buon Paese<sup>3</sup>

### Descrizione

Le sfide più difficili che l'umanità si trova oggi ad affrontare hanno natura globale: cambiamenti climatici, crisi economica, terrorismo, traffico di droga, schiavitù, pandemie, povertà e disuguaglianza, crescita demografica, scarsità di cibo e acqua, perdita di biodiversità, migrazioni... Tutti questi problemi si estendono infatti oltre i confini nazionali e per affrontarli in maniera olistica ed efficace è necessario l'impegno internazionale. Il problema, tuttavia, risiede nel fatto che la maggior parte dei Paesi continua a pensare e ad agire come un'isola, concentrandosi sullo sviluppo di soluzioni interne a problemi interni ma che in realtà hanno interconnessioni profondamente strette con l'esterno.

L'indice del buon Paese, il Good Country Index (GCI) fa parte di una serie di progetti che Simon Anholt ha lanciato nel 2014 per avviare un dibattito globale su questo tema, ovvero su quale sia il vero scopo dei Paesi: soddisfare gli interessi dei propri politici, imprese e cittadini, oppure contribuire attivamente al benessere di tutta l'umanità e dell'intero pianeta?

In questo senso, il GCI si propone di misurare il contributo (positivo o negativo) di ogni Paese verso il pianeta e il genere umano, in relazione alle sue dimensioni economiche (misurate attraverso il PIL). Utilizzando un'ampia gamma di dati provenienti dalle Nazioni Unite e da altre organizzazioni internazionali, questo indice permette di valutare **se un Paese è un creditore netto dell'umanità**, un peso per il pianeta oppure una via di mezzo.

Quasi tutti gli altri indici esistenti misurano le prestazioni dei Paesi in modo isolato: crescita economica, stabilità, giustizia, trasparenza, produttività, democrazia, felicità sono per lo più misurate come prestazioni interne, igno-

rando che queste prestazioni sono fortemente vincolate a fattori esterni.

Il GCI, invece, cerca di misurare l'impatto globale delle politiche e delle azioni dei Paesi, ma senza dare giudizi morali: si limita a riportare **gli impatti esterni, positivi e negativi**, di ciascun Paese al di fuori dei propri confini, utilizzando i dati più affidabili disponibili. Il concetto di "buon Paese" indica uno Stato che, pur facendo gli interessi della propria popolazione, non danneggia - e preferibilmente fa progredire - gli interessi dei cittadini di altri Paesi. Lo scopo del GCI non consiste solo nel proporre una valutazione omnicomprensiva, ma anche nell'incoraggiare le popolazioni e i loro governi a guardare anche all'esterno e a considerare le conseguenze internazionali del loro comportamento nazionale.

Per avere un quadro olistico e reale del posizionamento di un Paese, è tuttavia essenziale confrontare le classifiche del GCI con una misurazione affidabile del progresso nazionale, come l'Indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite o l'Indice di progresso sociale.

### Metodologia

L'indice GCI utilizza 35 misure statistiche, 5 per ognuna delle 7 categorie considerate che coprono temi di ampio raggio come l'istruzione, la scienza, la guerra e la pace, il commercio, la cultura, la salute, la censura, l'ambiente, la libertà, ecc.. e che misurano l'impatto dei Paesi al di fuori dei loro confini. La maggior parte di questi dataset è prodotta dal sistema delle Nazioni Unite e da altre agenzie internazionali oppure da ONG.

Questi dati vengono combinati in una misura comune che fornisce una classifica generale dei Paesi, una classifica in ciascuna delle sette categorie e un bilancio per ogni Paese che mostra chiaramente quanto quest'ultimo contribuisce al mondo e quanto sottrae.

<sup>3</sup> Autrice Sara Ferigo

<sup>4</sup> Simon Anholt è riconosciuto come la principale autorità internazionale in materia di ritratti di Paesi, città e regioni ed è stato il pioniere di un'ampia gamma di tecniche basate su dati concreti per la misurazione e la gestione delle risorse critiche di soft power. Negli anni '90 ha coniato per la prima volta il termine "marchio nazione", anche se il suo approccio alla cura e al miglioramento dell'immagine dei luoghi si basa principalmente sulla politica e sulla strategia piuttosto che sulla comunicazione, sui fatti piuttosto che sui messaggi.

Anholt ha scritto sei libri sui Paesi, sulla loro immagine e sul loro ruolo nel mondo. Il suo ultimo libro, *The Good Country Equation: How We Can Repair the World in One Generation*, è stato pubblicato nell'ottobre 2020 ed è stato definito da Zeid Ra'ad Al Hussein, ex Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, "un capolavoro". Oltre al suo progetto di ricerca più noto, il Good Country Index, Anholt ha prodotto anche tre importanti indagini globali che rilevano la percezione pubblica di Paesi e città, l'Anholt-Ipsos Nation Brands Index, il City Brands Index e lo U.S. City Brands Index, in collaborazione con il gruppo di ricerca Ipsos Mori.

I Paesi ricevono un punteggio per ogni indicatore (**0=massimo, 1=minimo**) come classifica frazionaria rispetto a tutti i Paesi per i quali sono disponibili dati, dopo che questi sono stati corretti per il PIL (ovvero la dimensione economica del Paese). Le classifiche per categoria si basano sulla media delle classifiche frazionarie dei 5 indicatori per categoria (con un massimo di 2 valori mancanti per categoria), mentre la classifica generale si basa sulla media delle classifiche di categoria. In caso di parità di punteggio complessivo, il Paese con il punteggio più basso in una delle 7 categorie viene spinto in basso.

È interessante notare come alcuni Paesi si posizionino inaspettatamente in alto in determinate categorie. Questo perché, come detto, il GCI analizza l'impatto esterno dei Paesi, non le loro prestazioni interne e questo produce spesso un'immagine del mondo diversa da quella canonica dell'immaginario collettivo. Questa nuova prospettiva emerge chiaramente nelle categorie "Scienza e tecnologia" e "Cultura": non viene misurato quanto i Paesi siano tecnologicamente avanzati o quanto siano preziose le loro culture, ma viene misurato quanto siano attivi ed efficaci nel condividere le loro risorse scientifiche, tecnologiche e culturali con altre popolazioni del mondo.

Elenchiamo di seguito le categorie e gli indici che compongono ogni categoria.

### Contributi alla scienza e alla tecnologia

- ▶ **1.** Numero di studenti stranieri che studiano nel Paese (secondo l'UNESCO) rispetto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **2.** Esportazioni di periodici, riviste scientifiche e giornali (secondo l'ITC, Commissione del Commercio Internazionale) in rapporto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **3.** Numero di articoli pubblicati su riviste internazionali (secondo lo Scimago<sup>5</sup>, indicatore bibliometrico della letteratura scientifica) in relazione alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **4.** Premi Nobel accumulati assegnati ai Paesi in base al Paese di nascita dei vincitori e al Paese (o ai Paesi) di appartenenza istituzionale al momento dell'assegnazione, in relazione alle dimensioni dell'economia.

- ▶ **5.** Numero di domande di brevetti internazionali (secondo l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale OMPI) in relazione alle dimensioni dell'economia.

### Contributi alla cultura

- ▶ **6.** Numero di eventi internazionali ospitati (secondo l'Unione delle Associazioni Internazionali) in relazione alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **7.** Esportazioni di beni e servizi culturali (secondo l'Istituto di Statistica dell'UNESCO) rispetto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **8.** Quote UNESCO arretrate in percentuale del contributo (indicatore negativo).
- ▶ **9.** Libertà di movimento: numero di Paesi e territori in cui i cittadini possono entrare senza visto (secondo Henley & Partners)<sup>6</sup>.
- ▶ **10.** Libertà di stampa: secondo l'indice mondiale della libertà di Reporter senza frontiere (indicatore negativo). Contributi alla pace e alla sicurezza internazionale.
- ▶ **11.** Numero di truppe di pace inviate all'estero per le missioni ONU, in relazione alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **12.** Quote arretrate del contributo finanziario alle missioni di pace delle Nazioni Unite come percentuale del contributo (indicatore negativo).
- ▶ **13.** Numero di vittime attribuite alla violenza organizzata internazionale (numero di vittime per conflitto diviso per il numero di Paesi coinvolti secondo UCDP, Uppsala Conflict Data Program) rispetto alle dimensioni dell'economia (indicatore negativo).
- ▶ **14.** Esportazioni di armi e munizioni (secondo l'ITC, Commissione del Commercio Internazionale) rispetto alle dimensioni dell'economia (indicatore negativo), sommati ai dati reperiti dal *Congressional Research Service Russian Arms Sales and Defense Industry Report*<sup>7</sup>.
- ▶ **15.** Punteggio dell'indice globale di sicurezza informatica (secondo l'UIT).

### Contributi all'ordine mondiale

- ▶ **16.** Percentuale della popolazione che fa beneficenza (secondo la Charities Aid Foundation).
- ▶ **17.** Numero di rifugiati ospitati (secondo l'UNHCR, Alta Commissione delle Nazioni Unite per i Rifugiati) rispetto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **18.** Numero di rifugiati all'estero (secondo l'UNHCR) rispetto alla dimensione della popolazione (indicatore negativo).
- ▶ **19.** Tasso di natalità della popolazione (secondo la Banca Mondiale, come indicatore negativo).
- ▶ **20.** Numero di trattati ONU firmati (fino al 2020) come indicatore di azione diplomatica e risoluzione pacifica dei conflitti.

### Contributi al pianeta e al clima

- ▶ **21.** Conti dell'impronta nazionale, impronta ecologica (secondo il Global Footprint Network) rispetto alle dimensioni dell'economia (indicatore negativo).
- ▶ **22.** Percentuale di conformità agli accordi ambientali multilaterali sui rifiuti pericolosi e su altre sostanze chimiche che rispettano gli impegni e gli obblighi dei Paesi nella trasmissione di informazioni come richiesto da ciascun accordo pertinente.
- ▶ **23.** Esportazioni di pesticidi pericolosi (secondo l'Environmental Data Explorer dell'UNEP, Programma dell'Ambiente delle Nazioni Unite) rispetto alle dimensioni dell'economia (indicatore negativo).
- ▶ **24.** Quota di energia rinnovabile nel consumo finale totale di energia.
- ▶ **25.** Consumo di sostanze che riducono lo strato di ozono - HCFC (secondo l'UNEP) rispetto alle dimensioni dell'economia (indicatore negativo).

### Contributi alla prosperità e all'uguaglianza

- ▶ **26.** Commercio transfrontaliero (prestazioni del commercio aperto rispetto alle migliori pratiche).
- ▶ **27.** Numero di operatori umanitari e volontari inviati all'estero (secondo l'UNV, Volontari delle Nazioni Unite) rispetto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **28.** Indice antiriciclaggio di Basilea, che misura il rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.
- ▶ **29.** Flusso di investimenti esteri diretti (secondo l'UNCTAD, Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo) rispetto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **30.** Contributi alla cooperazione allo sviluppo (aiuti secondo l'OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) in relazione alle dimensioni dell'economia.

### Contributi alla salute e al benessere

- ▶ **31.** Finanziamento degli aiuti alimentari (secondo il Programma Alimentare Mondiale dell'ONU) in relazione alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **32.** Esportazioni di prodotti farmaceutici (secondo l'International Trade Commission) in relazione alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **33.** Contributi volontari in eccesso destinati all'Organizzazione Mondiale della Sanità in rapporto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **34.** Contributi agli aiuti umanitari (secondo l'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento dell'assistenza umanitaria, UNOCHA) in rapporto alle dimensioni dell'economia.
- ▶ **35.** Conformità ai regolamenti sanitari internazionali (secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità).

<sup>6</sup> Il concetto di pianificazione della residenza e della cittadinanza è stato creato da Henley & Partners negli anni Novanta. Henley & Partners gestisce anche il principale studio di consulenza ai governi sulla migrazione legata agli investimenti, che ha raccolto più di 12 miliardi di dollari in investimenti diretti esteri. Affidato ai governi, lo studio è stato coinvolto nella consulenza strategica, nella progettazione, nella creazione e nella gestione dei programmi di residenza e cittadinanza.

<sup>7</sup> Report (nella versione di ottobre 2021) preparato dal Congressional Research Service (CRS) degli USA come strumento e fonte di informazioni neutrale per i membri e le commissioni del Congresso.

**La classifica secondo l'edizione 1.5**

La classifica generale<sup>8</sup> si basa sulla media delle classifiche per categoria. L'edizione 1.5 (pubblicata nel 2022) è composta da 26 indicatori (su 35) basati su dati del 2020, 7 su dati del 2019, 1 (per la quota di energia rinnovabile) su dati del 2018 e 1 (per il calcolo dell'impronta ecologica) su dati del 2017. La classifica generale effettiva si basa sui 169 Paesi inclusi nell'indice e sul punteggio medio delle 7 categorie.

La Svezia si colloca al primo posto nella classifica dell'edizione 1.5 e anche nell'edizione 1.1, e si è sempre posizionata tra i primi 6 Paesi, mentre è interessante notare che i Paesi extra Europei che si collocano nelle posizioni più in alto nella classifica sono tutti anglofoni.

Per quanto riguarda gli USA, si registra un trend in discesa dato dal graduale ritiro dalla comunità internazionale: se nel GCI 1.0 e 1.1 si collocavano al 21esimo posto (molto alto considerando la profondità e il raggio di impegno con il resto del mondo, molto del quale di natura militare), nel GCI 1.5 sono scesi nella posizione finora più bassa, la 46esima.

I Paesi che hanno scalato in misura maggiore la classifica sono la Repubblica Dominicana (dal 115esimo posto al 60esimo), Guyana (dal 125esimo al 77esimo) le Seychelles (dal 123esimo al 76esimo posto), mentre quelle che hanno registrato una caduta nella classifica sono Niger (dal 93esimo al 143esimo posto), Qatar (dal 59esimo al 109esimo), Congo (dal 92esimo al 146esimo), Senegal (dal 66esimo al 122esimo), Malawi (dal 67esimo al 127esimo) e, il peggiore di tutti, Oman (dal 69esimo al 131esimo posto).

I Paesi più grandi tendono a mantenere una posizione stabile nella classifica: questo è dovuto in parte al fatto che esistono più dati a disposizione su di loro. Infatti, tendono ad esserci pochi i dati sulle nazioni più piccole e povere, oltre al fatto che anche i numeri in sé stessi sono molto piccoli; quindi, le classifiche che questi dati generano per i paesi più marginali a livello globale, sono più volatili e meno robuste. Cambiamenti anche molto piccoli nel comportamento di questi Paesi possono quindi produrre cambiamenti molto significativi nel loro posizionamento GCI rispetto a Paesi di dimensioni maggiori.

<sup>8</sup> <https://index.goodcountry.org/>

Il quartile più basso della classifica è occupato da Stati molto poveri e problematici situati prevalentemente in Asia orientale ed Africa: Mauritania, Repubblica Centrales Africana, Siria, Libia, Sudan, Iran, Yemen e Eritrea. La motivazione di questo basso posizionamento è da ricercarsi nel fatto che questi Stati sono completamente focalizzati verso l'interno e hanno poche risorse e capacità per avere impatto esterno.

**La posizione dell'Italia**

Nella classifica generale del GCI 1.5, l'Italia si colloca **24esima**, rimanendo stabile rispetto all'edizione 1.4 ma perdendo posizioni rispetto alle edizioni precedenti (nel GCI 1.0 si collocava 18esima, nell'1.2 16esima, nell'1.3 19esima).

Per quanto riguarda la categoria **Scienza e tecnologia**, l'Italia si colloca **37esima**, come si vede nell'immagine sopra. L'Italia contribuisce molto meno della media a questa categoria attraverso il numero di studenti internazionali, mentre contribuisce più della media rispetto alle pubblicazioni internazionali, ai premi Nobel e al numero di brevetti e in maniera determinante attraverso l'esportazione di articoli scientifici.

Nella categoria **Cultura**, l'Italia si colloca **25esima**. L'Italia contribuisce meno della media alla Cultura attraverso il numero di eventi internazionali ospitati, apportando invece un contributo importante attraverso l'esportazione di prodotti culturali e la forte garanzia della libertà di movimento. Tuttavia, l'Italia incide più della media, in maniera negativa, attraverso le quote arretrate e ancora da versare all'UNESCO in % del contributo e attraverso il basso tasso di libertà di stampa.

Nella categoria **Pace e sicurezza internazionali**, l'Italia si colloca lontano in **64esima posizione**. L'Italia contribuisce positivamente e in misura maggiore della media al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale attraverso l'invio di truppe di peacekeeping ed in maniera determinante attraverso la sicurezza informatica, mentre contribuisce molto meno della media attraverso l'esportazione di armi, meno della media secondo il numero di vittime attribuite ai conflitti violenti organizzati su scala internazionale, ed in maniera negativa attraverso le quote arretrate del contributo finanziario alle missioni di pace delle Nazioni Unite.

**Posizione dell'Italia nella graduatoria delle categorie considerate dall'indice**



Per quanto riguarda la categoria **Ordine mondiale**, l'Italia si colloca **40esima**. L'Italia contribuisce molto meno della media all'ordine mondiale attraverso la popolazione che dona in beneficenza e meno della media rispetto al numero di rifugiati ospitati, mentre contribuisce più della media attraverso il numero di trattati ONU firmati (fino al 2020) come indicatore di azione diplomatica e risoluzione pacifica dei conflitti, e in maniera determinante relativamente al basso numero di rifugiati all'estero e al basso tasso di natalità della popolazione.

Nella categoria **Pianeta e clima**, l'Italia si colloca **56esima**. Il contributo dell'Italia al Pianeta e al clima risulta nella media rispetto agli altri Paesi per quanto riguarda la quota di energia rinnovabile nel consumo finale totale di energia e rispetto alla conformità agli accordi ambientali multilaterali sui rifiuti pericolosi e su altre sostanze chimiche, mentre contribuisce meno della media attraverso le esportazioni di pesticidi pericolosi e molto più della media, in maniera negativa, attraverso un'alta impronta ecologica e un elevato consumo di sostanze che riducono lo strato di ozono.

Per quanto riguarda la categoria **Prosperità ed uguaglianza**, l'Italia si colloca **16esima**. L'Italia contribuisce più della media alla 'prosperità e all'uguaglianza attraverso il numero di operatori umanitari e volontari inviati all'estero, il flusso di investimenti esteri diretti, l'indice antiriciclaggio di Basilea, e in maniera determinante attraverso il commercio transfrontaliero. Il contributo dell'Italia rientra nella media rispetto al resto dei Paesi per quanto riguarda i contributi alla cooperazione allo sviluppo.

Nella categoria **Salute e benessere**, l'Italia si colloca **21esima**. L'Italia contribuisce più della media attraverso il finanziamento degli aiuti alimentari, i contributi volontari in eccesso destinati all'Organizzazione Mondiale della Sanità in rapporto alle dimensioni dell'economia, la conformità ai regolamenti sanitari internazionali e in maniera determinante rispetto alle esportazioni di prodotti farmaceutici. Il contributo dell'Italia rientra invece nella media rispetto agli altri Paesi per quanto riguarda i contributi agli aiuti umanitari.

In conclusione, sebbene l'Italia rappresenti un esempio virtuoso rispetto ad alcuni indicatori utilizzati dal GCI, un'attenzione particolare va posta sulle dimensioni negative: è su queste, infatti, che sarebbe necessario agire per migliorare il posizionamento dell'Italia nella classifica, ovvero il suo contributo ad un mondo migliore.

In particolare, per quanto riguarda la categoria **Scienza e Tecnologia**, l'Italia dovrebbe adoperarsi per aumentare il numero di studenti internazionali e il numero di eventi internazionali ospitati, oltre a diminuire le quote arretrate e ancora da versare all'UNESCO.

L'indice negativo rispetto alla **libertà di stampa** rivela uno stato di cose particolarmente preoccupante, in un Paese che si professa progressista sotto questo punto di vista.

Altre dimensioni rilevanti su cui l'Italia dovrebbe focalizzarsi per avere un contributo maggiormente positivo verso il resto del mondo è quella dell'esportazione di **armi** e quella del numero di vittime attribuite ai conflitti violenti organizzati su scala internazionale, oltre alla situazione negativa riguardante il contributo finanziario alle missioni di pace delle Nazioni Unite.

<sup>9</sup> Autrice Valentina Delli Gatti e Andrea Stocchiero

<sup>10</sup> <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2023/sustainable-development-report-2023.pdf> Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G., Drumm, E. (2023). Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press, 2023. 10.25546/102924

Inoltre, l'Italia potrebbe migliorare sotto il punto di vista dell'accoglienza dei **rifugiati** ospitati.

Da ultima ma non meno importante, anche la categoria **Piante e Clima** è una dimensione su cui indirizzare degli sforzi, soprattutto per quanto riguarda le esportazioni di pesticidi pericolosi, l'impronta ecologica e un elevato consumo di sostanze che riducono lo strato di ozono.

## 2.3 L'indice di traboccamento<sup>9</sup>

### Introduzione

Avere un bilancio e monitorare la misura in cui gli obiettivi dell'Agenda 2030 da conseguire con le politiche per lo sviluppo sostenibile, in modo coerente, sono raggiunti, non solo è di recente premura e dunque prioritario ma decisamente urgente. A metà percorso dall'Agenda, gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono ben lontani dalla loro realizzazione. Viceversa sembrano indietreggiare o produrre effetti contraddittori. I progressi verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile erano molto distanti e procedevano a rilento già nei primi cinque anni fino al 2020, ma deleterio è stato proprio in quell'anno, l'impatto che la crisi pandemica da Covid -19 ha riportato a livello globale e territoriale arrestando anche i già fiochi progressi.

Secondo l'indice annuale oggetto di analisi in questo capitolo, **l'indice SDG** elaborato nel *"Sustainable Development Report 2023"*<sup>10</sup> per misurare gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), il loro raggiungimento globale è aumentato dal 64 % nel 2015 al 66 % nel 2019, troppo lentamente per raggiungere gli obiettivi entro il 2030 e con progressi molto disomogenei all'interno e tra i distinti Paesi. Nel 2022, l'indice globale degli SDG (Sustainable Development Goal) era inferiore al 67%. Considerando le tendenze attuali, basate su proiezioni semplici, c'è il rischio che il divario nei risultati degli OSS tra i Paesi ad alto reddito e quelli a basso reddito sia addirittura più ampio nel 2030 (29 punti) rispetto al 2015 (28 punti). Senza considerare ancora del tutto quanto le molteplici crisi geopolitiche che affliggono oggi il mondo rappresentino ulteriori ostacoli sulla strada verso il 2030.

Se consideriamo ciascuno dei 17 singoli obiettivi, si prevede che nessun singolo obiettivo verrà raggiunto a livello globale. Il pianeta intero è seriamente fuori strada dal compimento degli obiettivi climatici dell'accordo di Parigi e del SDG 13. Nel 2022 il riscaldamento globale si è attestato a 1,2°C, con un aumento che continuerà a superare gli 0,3°C per decennio. Di questo passo, la probabilità di superare la soglia di 1,5°C, entro un decennio, è molto alta.

In questa direzione, **il principio di coerenza** delle politiche per lo sviluppo sostenibile è fondamentale per promuovere e garantire che le politiche attuali non compromettano maggiormente il lavoro svolto e il futuro delle nuove generazioni, considerando le interconnessioni tra le vari dimensioni e settori dei vari obiettivi, che non possono essere pensati e raggiunti singolarmente ma attraverso una visione olistica tra i Paesi. Infatti, l'indice in oggetto è uno strumento fondamentale per evincere la coerenza delle politiche, in quanto uno dei pochi che analizza i cosiddetti spillover o traboccamenti, includendo l'impatto delle politiche nazionali sui Paesi terzi. I governi nazionali devono garantire sia l'attuazione domestica degli OSS, sia l'attuazione internazionale, contribuendo ad una governance e un'architettura finanziaria che consegua gli obiettivi a livello globale.

L'indice globale del Sustainable Development Solution Network (SDSN<sup>11</sup>) analizza l'impegno dei governi verso gli OSS sulla base di una grande quantità di **dati** raccolti da terze parti, che consentono di evidenziare le principali differenze tra i Paesi, compresi quelli del G20, nelle loro strategie e risultati. Come sottolineato durante il World Data Forum 2023 delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione di Hangzhou del 27 aprile 2023, sono priorità importanti investire nella capacità statistica, nella scienza e nell'alfabetizzazione dei dati.

### Metodologia

Il rapporto e l'indice relativo si basa su un metodo capace di dare una maggiore visione globale agli impatti delle scelte politiche intraprese verso la sostenibilità: esso prevede una valutazione esaustiva della distanza dagli

obiettivi di 193 Stati membri delle Nazioni Unite. Ove possibile, utilizza indicatori ufficiali di sviluppo sostenibile approvati dalla Statistica delle Nazioni Unite, mentre ove ci sono lacune o dati insufficienti, include altri parametri da fonti ufficiali e non ufficiali.

Cinque **i criteri** utilizzati: rilevanza globale e applicabilità sulle politiche del Paese; adeguatezza statistica nella misura in cui gli indicatori selezionati rappresentano misure valide ed affidabili; tempestività in quanto gli indicatori selezionati sono aggiornati e pubblicati in tempi brevi; copertura in quanto i dati disponibili rappresentano almeno l'80% degli Stati membri delle Nazioni Unite con una popolazione maggiore ad un milione; infine la misurabilità della distanza dagli obiettivi in modo da monitorare la prestazione ottimale da perseguire.

L'indice include la valutazione degli OSS per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e per ciascuno di essi fornisce un **profilo nazionale** indicando anche eventuali lacune sulla base dei dati disponibili. La procedura per il calcolo dell'indice SDG comprende tre fasi: 1. stabilire soglie di performance e censurare i valori estremi della distribuzione di ciascuno indicatore; 2. ridimensionare i dati per garantire la comparabilità attraverso gli indicatori (normalizzazione); 3. aggregare gli indicatori tra gli OSS. Questi principi interpretano gli SDG come "obiettivi ambiziosi" per cui si focalizza l'attenzione in un determinato paese sugli indicatori degli obiettivi maggiormente "in ritardo", nel tentativo di evidenziare i punti da potenziare.

Il rapporto mostra l'indice SDG, in cui i **punteggi** sono presentati su una scala da 0 a 100 e possono essere interpretati come una percentuale verso la performance ottimale degli SDG. Pertanto, la differenza tra 100 e il punteggio dell'indice SDG di un Paese è la distanza, in punti percentuali, che deve essere superata per raggiungere la performance ottimale degli SDG.

Il dashboard SDG fornisce rappresentazioni visive delle prestazioni dei Paesi rispetto ai 17 SDG.

Lo schema dei colori del "semaforo" (verde, giallo, arancione e rosso) illustra quanto è lontano un Paese dal raggiungimento di un particolare obiettivo.

<sup>11</sup> La SDSN è stata creata nel 2012, subito dopo il Vertice di Rio+20, per mobilitare le università, i think tank e i laboratori nazionali di tutto il mondo a favore degli SDG. La missione della SDSN era quadruplice: (i) ricerca scientifica, (ii) innovazione educativa e partenariati, (iii) potere di convocazione e (iv) sensibilizzazione del pubblico. La SDSN è ora una rete globale di oltre 1.900 organizzazioni affiliate, soprattutto università, organizzate in 53 organizzazioni nazionali e regionali. Attraverso percorsi e analisi basati sulla scienza, la SDSN sostiene le discussioni sull'attuazione degli SDG a livello globale, regionale e nazionale. Queste sono disponibili sul sito del Centro di Trasformazione SDG, di recente creazione e ad accesso libero. Tutti gli Stati membri dell'ONU e le agenzie dell'ONU possono contare su sull'impegno costante e sulle energie della SDSN in tutto il mondo per sostenere tutti i governi, le imprese e la società civile nell'abbracciare e nell'allinearsi agli SDG.



In questo senso, gli **SDG Trend Dashboards** indicano se un Paese è sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi entro il 2030, sulla base delle performance passate.

Ad ogni modo, il rapporto annuale non cattura la maggior parte dei molteplici impatti che la guerra in Ucraina ha avuto sugli SDG, né gli impatti di altre crisi geopolitiche e di sicurezza emerse negli ultimi 12-18 mesi. La guerra è uno di quei fenomeni che ha grandi effetti oltre i confini di uno Stato, dai rifugiati al commercio delle armi. E a questo proposito **nell'indice sul trabocamento**, che fa parte dell'indice SDG, vi è l'inclusione di un indicatore sulle **esportazioni delle principali armi convenzionali**, che non dovrebbe essere interpretato come un giudizio di valore nel contesto dei conflitti attuali, ma con riferimento all'impegno per il disarmo promosso dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni della società civile come un'importante priorità per la pace, la stabilità socioeconomica e lo sviluppo sostenibile (*Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari del disarmo*<sup>12</sup>).

Nel rapporto del 2023 si introduce, infine, una valutazione dello stato degli obiettivi di sviluppo sostenibile sia per ogni Paese che per il mondo nel suo insieme.

### La visione

Nella visione sullo sviluppo sostenibile del SDSN e sull'indice necessario per misurarlo, il principio della coerenza è essenziale. Il rapporto espone una mappatura del grado di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile soprattutto a ridosso dell'ultimo anno, perseguendo finalità ben precise quali la spinta a identificare ed affrontare le ripercussioni e gli impatti negativi che possono verificarsi tra politiche interne ed esterne, rendicontare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PCSD: Policy Coherence for Sustainable Development) attraverso l'analisi per Paesi membri e dell'Unione Europea; creare una narrazione positiva attorno al principio di coerenza delle politiche, sottolineando la grande leva che esso può rappresentare per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile, e mostrando buone pratiche promuovibili e diffondibili; creare spazi per la partecipazione della società civile sulle tematiche riguardanti la

PCSD, assicurando anche i collegamenti con le comunità locali del Sud del mondo e tenendo conto delle interconnessioni inscindibili.

La SDSN ha incorporato gli *spillover internazionali* nella valutazione dei progressi dei paesi verso gli SDG. Nonostante l'SDG 17 inviti da sempre tutti i Paesi a rafforzare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PCSD), e gli sforzi condotti dell'UNEP e dell'OCSE per sviluppare una metodologia adatta per farlo, manca, però, ad oggi, un indicatore principale solido e comparabile degli sforzi dei paesi per attuare la PCSD.

Innanzitutto, un passo nella giusta direzione è la crescente adozione del **Sistema di contabilità economico-ambientale** (SEEA), uno standard statistico internazionale per la contabilità del capitale naturale (UNDESA 2022). Un problema di grande rilevanza è il fatto che i Paesi progettano le loro politiche nazionali per soddisfare obiettivi domestici senza incorporare la salvaguardia dei beni comuni a scala globale e senza tenere conto degli effetti di traboccamento negativi sul capitale naturale di altri paesi. Infatti, se è vero che la crisi climatica e quella della biodiversità a livello nazionale sono in grande misura originate da fattori interni ai singoli Stati, non bisogna sottovalutare che esse sono influenzate dalle attività che si realizzano al di là dei confini nazionali, soprattutto attraverso il commercio e altre relazioni transfrontaliere.

Per questo istituti come Eurostat e Istat stanno sviluppando nuove misure come quelle relative ai **flussi di materia**, all'impronta materiale del nostro consumo sui paesi da cui importiamo merci che incorporano l'estrazione e l'uso di materie prime. Sono così stati conati termini come il consumo materiale interno, le quantità di materiali importati ed esportati<sup>13</sup>, che cercano di misurare la pressione sugli ecosistemi che viene generata dal nostro sistema economico, facendo riferimento all'analisi sui confini planetari.

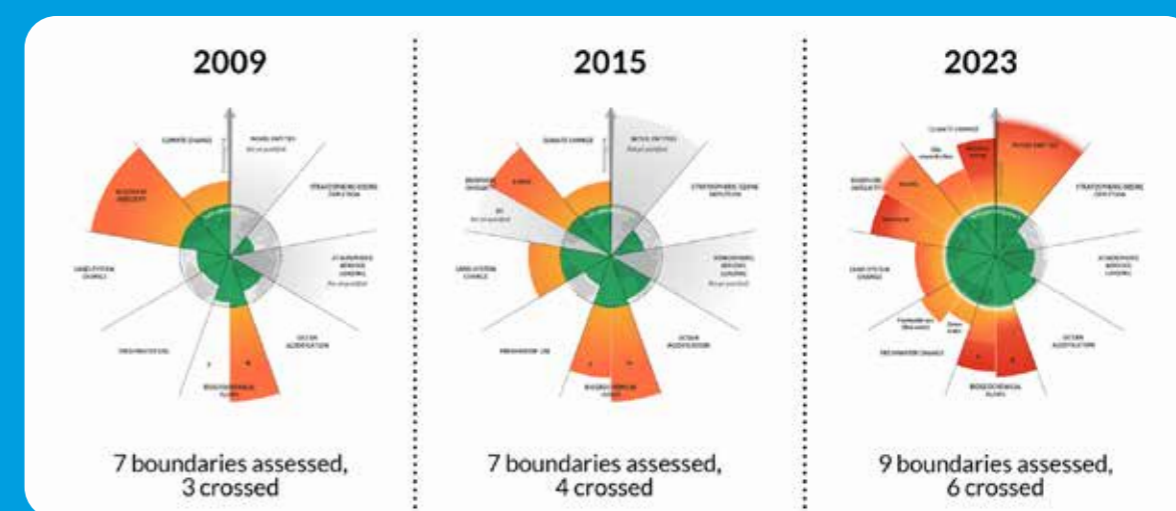


### Flussi di materia, planetary boundaries, e decoupling

La misura del metabolismo socio-economico che la Mfa (material flows account) propone è una misura assoluta, per apprezzare la significatività della quale occorre rilevare non solo l'evoluzione nel tempo, ma il rapporto con altre dimensioni. Per l'aspetto delle pressioni sugli ecosistemi, occorre raffrontare la misura dei materiali che l'azione umana distoglie dai cicli naturali (dei quali l'estrazione dà una rappresentazione parziale) con misure della capacità dell'ecosistema di fornire e soprattutto di riassorbire nei propri cicli senza troppi contraccolpi flussi di materiali diversi – per qualità, tempo e luogo – da quelli prelevati.

Recentemente questa "capacità portante" è stata rappresentata anche come la zona di sicurezza in cui le attività umane devono mantenersi per permettere ancora sopravvivenza e prosperità dei popoli. Questa zona di sicurezza è delimitata dai *planetary boundaries*, operativamente individuati in nove parametri significativi da Rockström et al. (2009; figura sotto). Al momento non è disponibile una metodologia operativa per proiettare questi boundaries sulla dimensione della Mfa. Sebbene nessuno di questi parametri esprima direttamente l'estrazione complessiva di risorse dall'ambiente, sette di essi vi sono chiaramente connessi. Tre di essi sono parte dei quattro per i quali è già superata o a rischio di superamento la soglia individuata dagli studiosi di dinamiche globali del sistema terra.

Una seconda famiglia di comparazioni è quella con le *driving forces* all'origine dei flussi materiali, cioè con misure del livello di attività umana e di risultato di tale attività, usualmente espresso dal Prodotto interno lordo. Tali comparazioni sorreggono l'analisi di *decoupling*, il cui scopo è verificare se nel corso del tempo vi sia un "disaccoppiamento" tra la dinamica delle driving forces e dei risultati da una parte e quella delle pressioni ambientali (qui rappresentate dal Dmc) dall'altra.



Il box è ripreso da "Economia e Ambiente. Una lettura integrata", ISTAT, 2021. <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

<sup>12</sup> UNODA – United Nations Office for Disarmament Affairs e Centro di Ateneo per i Diritti Umani - Università di Padova | Schede :: La Carta delle Nazioni Unite e la machinery sul disarmo (unipd-centrodirittiumani.it) <https://disarmament.unoda.org> - <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-Carta-delle-Nazioni-Unite-e-la-machinery-sul-disarmo/164>

<sup>13</sup> Si vedano i Conti dei flussi di materia (istat.it) e Material flow accounts statistics - material footprints - Statistics Explained (europa.eu) - [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_FLUMAT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_FLUMAT) - [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Material\\_flow\\_accounts\\_statistics\\_-\\_material\\_footprints](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Material_flow_accounts_statistics_-_material_footprints)

Gli indicatori usati per misurare gli *spillover* sono diversi, ma affinché siano significativi è necessario assicurarsi che siano validi allo scopo. La questione di cosa sia più importante da misurare è abbastanza complessa. Per esempio, l'OSS 5 punta a promuovere l'uguaglianza di genere, l'OSS 8 cerca di garantire il lavoro dignitoso e la crescita sostenibile, l'OSS 9 persegue infrastrutture resilienti, un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e la promozione dell'innovazione, l'OSS 11 ha per oggetto le città e le comunità sostenibili, l'OSS 15 si concentra sugli ecosistemi sostenibili etc, ma se tali obiettivi non adottano indicatori validi a misurare la quantità e la qualità delle conseguenze che le politiche per raggiungerli hanno oltre il confine nazionale, difficilmente promuoveranno una coerenza con gli obiettivi degli altri paesi e a livello globale.

Nel complesso, i Paesi ad alto reddito tendono a generare i maggiori risultati negativi a livello internazionale, dovuti ad esempio a **consumi non sostenibili** e alla **presenza di paradisi fiscali**. In questo senso, il rapporto pone a confronto gli spillover internazionali per livello di reddito, introducendo un ulteriore indicatore, rispetto agli anni precedenti, che traccia **i casi di schiavitù moderna nei processi di fornitura internazionale**. Le catene di approvvigionamento possono estendersi attraverso più Paesi e gli impatti si accumulano man mano che si concretizzano in più fasi lungo il viaggio di una merce verso il Paese di destinazione finale. Vi sono ricadute ambientali importanti sul capitale naturale e determinate in larga misura da una **tariffazione** inadeguata delle **esternalità ambientali** che oltrepassano i confini nazionali.

Altro fattore da misurare è **l'emissione di gas serra lungo le filiere di valore**. Se si considerano i modelli di consumo, il settore tessile e dell'abbigliamento è uno dei maggiori generatori di emissioni di gas serra dovuti alla domanda finale dei prodotti. Il 59 % viene emesso lungo le catene di approvvigionamento di paesi diversi da quelli in cui vengono consumati i prodotti finali. Questi gas serra provengono da una varietà di settori lungo le catene di fornitura del tessile e dell'abbigliamento, compreso il settore tessile stesso, la produzione di energia elettrica, la produzione chimica e altro ancora. Tra i Paesi le cui catene di approvvigionamento contribuiscono alla produzione di questi beni destinati al consumo all'estero, solo la Cina genera il 40% delle emissioni di gas serra.

Il settore tessile e dell'abbigliamento è inoltre associato a ricadute socioeconomiche negative, tra cui gli infortuni sul lavoro e il lavoro minorile. Per contenere gli effetti negativi delle filiere è necessario rendere il commercio più sostenibile e più coerente con gli obiettivi dell'accordo di Parigi, del quadro globale sulla biodiversità e degli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030, piuttosto che limitarsi semplicemente a ridurlo, perché esso svolge un ruolo importante nel consentire ai Paesi in via di sviluppo di generare occupazione e sviluppo socioeconomico. La sostenibilità del commercio richiede una combinazione di parametri e politiche migliori nei Paesi importatori che devono essere accompagnati dal sostegno ai Paesi esportatori, ad esempio, ai paesi con foreste tropicali, per la transizione verso tecnologie e percorsi di sviluppo più sostenibili dal punto di vista ambientale. Entrambe le parti – importatori ed esportatori – devono lavorare a stretto contatto in partenariato per affrontare questa sfida condivisa. La cooperazione allo sviluppo può interagire con il commercio internazionale in modo da renderlo più coerente.

In particolare **l'indice di traboccamento** è composto da 15 misure, che riguardano tre dimensioni: quella sugli impatti ambientali e sociali del commercio; quella dell'economia e della finanza, e quella della sicurezza. Un punteggio più alto indica che il paese produce più effetti di traboccamento positivi che negativi sugli altri paesi. Il punteggio è sempre misurato su una scala di 100.

**Gli impatti oltre confine nella dimensione ambientale e sociale sono misurati sulla base di dieci indici:** l'esportazione di pesticidi pericolosi; il consumo di acqua dolce scarsa incorporato nelle importazioni; incidenti mortali correlati al lavoro incorporato in merci importate; le vittime della schiavitù moderna incorporate nelle importazioni; le emissioni di SO2 incorporate nelle importazioni; le emissioni di nitrogeno incorporate nelle importazioni; le esportazioni di rifiuti plastici; le emissioni di CO<sub>2</sub> incorporate nelle importazioni; le minacce alla biodiversità marina incorporate nelle importazioni; le minacce alla biodiversità terrena e nelle acque fresche incorporate nelle importazioni.

**Per la dimensione economia e finanza sono utilizzati quattro indici:** la finanza pubblica concessionale compreso l'aiuto pubblico allo sviluppo dei paesi donatori; il punteggio sui paradisi fiscali per le imprese; il punteggio sulla segretezza finanziaria; lo spostamento dei profitti

delle multinazionali oltre confine (una misura sull'elusione fiscale che danneggia i paesi dove le multinazionali operano). Infine **per la dimensione sicurezza** si utilizza l'indice sulle esportazioni delle maggiori armi convenzionali.

### Gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'indice di traboccamento in Italia

Il rapporto presenta un'accurata analisi delle dimensioni dell'Agenda 2030. Oltre al capitolo dedicato alla coerenza delle politiche, il rapporto analizza i progressi degli SDGs a livello europeo e nazionale per ogni singolo paese. Nonostante l'Ue presenti, dal 2010 a oggi, progressi ottenuti per gran parte degli obiettivi, si tratta di miglioramenti e traguardi del tutto contenuti rispetto a quanto necessario. Se si prende come riferimento il 2015 (anno di approvazione dell'Agenda 2030), la maggior parte dei Goal presenta progressi lievi, fatta eccezione per i Goal 5 e 8 (parità di genere e lavoro dignitoso), che registrano miglioramenti superiori al 5% tra il 2015 e il 2020.

In questo scenario di complessità generali e lentissimo avanzamento, **l'Italia**, messa in relazione con gli altri Paesi Ue, si trova statisticamente nella parte inferiore della graduatoria. Infatti, i progressi sono decisamente insufficienti, mentre alcuni dei 17 SDGs sono addirittura peggiorati: per 6 obiettivi la situazione è peggiorata: povertà (Goal 1), sistemi idrici e igienico-sanitari (Goal 6), qualità degli ecosistemi terrestri e marini (Goal 14 e 15), governance (Goal 16), partnership (Goal 17); per tre Goal è stabile: cibo (Goal 2), disuguaglianze (Goal 10), città sostenibili (Goal 11); per 8 Goal i miglioramenti sono contenuti: salute (Goal 3), istruzione (Goal 4), parità di genere (Goal 5), energia rinnovabile (Goal 7), lavoro dignitoso (Goal 8), innovazione e infrastrutture (Goal 9), economia circolare (Goal 12), lotta al cambiamento climatico (Goal 13).

La situazione dell'Italia al 2022 è quella di un Paese lontano dal raggiungimento di gran parte dei Goal e dei Target fissati per il 2030 e, in più, disuguale e ancorato a problematiche di carattere strutturale: questi aspetti possono evolversi solo mediante un profondo cambiamento nelle politiche pubbliche, nelle scelte delle imprese e dei cittadini, nell'impegno della società italiana nel suo complesso.

Con lo scopo di far avanzare l'Italia nell'attuazione dell'Agenda 2030 e di recuperare il terreno perduto e i ritardi accumulati nel corso degli anni, riducendo drasticamente anche i divari territoriali, bisognerà consolidare un insieme di proposte che configuri un programma di riforme coraggioso per contrastare la povertà, la precarietà e il lavoro povero, assicurare l'assistenza agli anziani non autosufficienti, gestire i movimenti migratori con umanità, e promuovere la convivenza delle e con le persone migranti; potenziare la responsabilità sociale e del lavoro agricolo; ottimizzare le risorse dei servizi sanitari, mitigare l'impatto della crisi climatica sulla salute umana e del pianeta, contrastare il disagio psichico, le dipendenze e la violenza familiare e di genere; educare allo sviluppo sostenibile e alla cittadinanza globale; aumentare l'occupazione femminile, assicurare servizi e condivisione del lavoro di cura, prevenire e combattere le discriminazioni; ridurre la fragilità sul mercato del lavoro di donne, giovani e immigrati; investire in infrastrutture sostenibili; promuovere la sostenibilità ambientale e sociale; promuovere la pace, rafforzare la coerenza delle politiche di assistenza allo sviluppo e migliorarne l'efficacia, assicurando la partecipazione della società civile.



ph: The Global Goals

**Posizionamento dell'Italia negli indici per le dimensioni considerate**

**Environmental and social impacts embodied into trade**

- Click on an indicator to visualize it on the map.
- Exports of hazardous pesticides
  - Scarce water consumption embodied in imports
  - ➔ Fatal work-related accidents embodied in imports
  - Victims of modern slavery embodied in imports
  - SO<sub>2</sub> emissions embodied in imports
  - ➔ Nitrogen emissions embodied in imports
  - ➔ Exports of plastic waste
  - ➔ CO<sub>2</sub> emissions embodied in imports
  - Marine biodiversity threats embodied in imports
  - Terrestrial and freshwater biodiversity threats embodied in imports

**Economy and finance**

- Click on an indicator to visualize it on the map.
- ➔ For high-income and all OECD DAC countries: International concessional public finance, including official development assistance
  - Corporate Tax Haven Score
  - Financial Secrecy Score
  - Shifted profits of multinationals

**Security**

- Click on an indicator to visualize it on the map.
- Exports of major conventional weapons

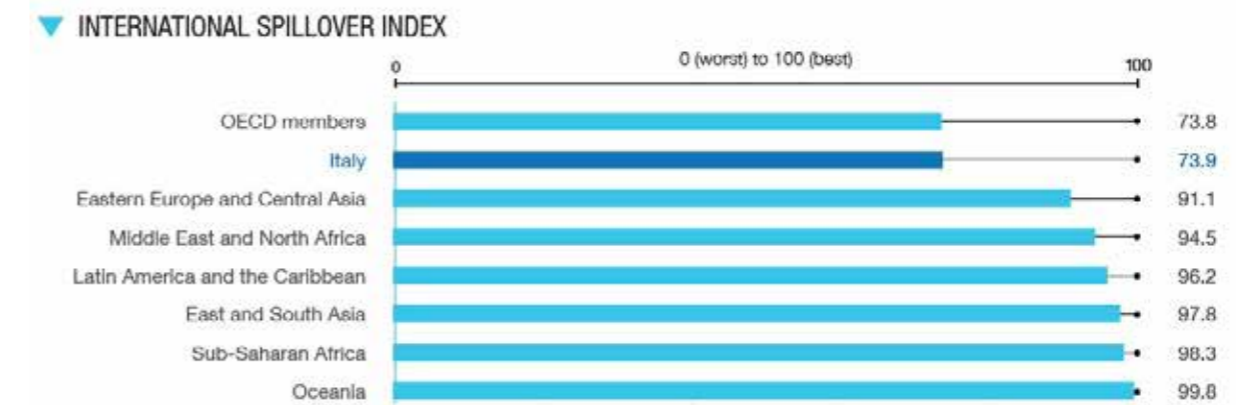
In questo quadro generale l'Italia ha delle responsabilità importanti a livello internazionale, con riferimento all'indice di traboccamento. L'analisi del SDSN mostra alcuni **indici critici per l'Italia** che sono quelli segnati in rosso nella tabella a fianco, e che sono relativi alle emissioni di nitrogeno incorporate nelle importazioni; alla biodiversità terrestre e in acqua dolce incorporata nelle importazioni; la finanza per la cooperazione allo sviluppo (sebbene in leggero miglioramento) e la segretezza finanziaria.

Altri indici sono problematici come ad esempio le esportazioni di rifiuti plastici e di pesticidi dannosi. Pochi sono gli indici valutati positivamente come quello degli incidenti mortali sul lavoro incorporato nelle importazioni e il punteggio sui paradisi fiscali per le imprese.

L'indice di traboccamento è particolarmente importante per l'Italia essendo un paese trasformatore che basa la sua economia nelle relazioni con l'estero tra importazioni di materie prime e esportazioni di prodotti finiti, con filiere di valore di grande dimensione.

Infine, la posizione italiana nella graduatoria dell'indice di traboccamento è nella media dei paesi OCSE e quindi con un'importante responsabilità nei confronti dei paesi del Sud globale. Si ribadisce dunque l'importanza che l'Italia si doti di un piano sulla PCSD che integri analisi sugli effetti esterni delle sue politiche per individuare misure di coerenza.

**Posizionamento dell'Italia nella graduatoria dell'indice di traboccamento**



**2.4 INDICO, l'indice di coerenza spagnolo<sup>14</sup>**

L'importanza della coerenza delle politiche è un tema cruciale per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile. In un panorama sempre più interconnesso e interdipendente, l'adozione di politiche coerenti emerge come requisito fondamentale per affrontare le complesse sfide della società contemporanea. Questa premessa è ancor più rilevante considerando l'ampia gamma di politiche che i paesi implementano, spesso con obiettivi specifici e settoriali senza una visione olistica o d'insieme.

Il Policy Coherence for Sustainable Development Index (PCSDI) o INDICO in spagnolo, rappresenta un'iniziativa di ricerca stimolante, con una visione sulla coerenza al-

trettanto interessante, condotta dalla Piattaforma spagnola delle ONG di sviluppo (Coordinadora ONGD de España), in stretta collaborazione con la Rete spagnola di studi sullo sviluppo (Red Española de Estudios del Desarrollo - REEDES<sup>15</sup>).

L'indice, arricchito dall'apporto di un team multidisciplinare composto da ricercatori, figure della società civile ed esperti in statistica, offre infatti un approccio innovativo per orientare le imprescindibili trasformazioni del nostro tempo e, per queste ragioni, è stato scelto come oggetto di analisi in questo Shadow Report.

Articolato su due pilastri chiave, le transizioni e le pressioni planetarie, il PCSDI delinea gli ampi cambiamenti cui dovrebbero contribuire le politiche pubbliche in armonia con lo sviluppo sostenibile e quantifica gli impatti

<sup>14</sup> Autrice Valentina Geraci  
<sup>15</sup> REEDES è stata istituita il 30 maggio 2011 in occasione di un incontro presso l'Università Complutense di Madrid. L'assemblea costitutiva ha visto la partecipazione di oltre 200 ricercatori e docenti provenienti da varie università e organizzazioni non governative, oltre a circa trenta istituti di ricerca e docenti esperti nello sviluppo e nella cooperazione internazionale.

e le tensioni ecologiche esercitate dai paesi sottoposti a valutazione. In questo modo, l'indice non solo si inserisce nella logica della responsabilità condivisa ma rappresenta anche un contributo significativo alla formulazione di politiche di sviluppo più efficaci e adattabili alle esigenze specifiche di ciascun contesto nazionale.

### Motivazione e visione

In un contesto globale segnato da molteplici crisi, l'Indice di Coerenza in esame offre uno sguardo nuovo per guidare le trasformazioni urgenti del nostro tempo e nasce per esplorare, analizzare e confrontare il comportamento dei paesi in termini di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

L'Indice nasce come fusione di **cinque approcci teorici** distinti ma declinati in un'unica visione, che considera politiche coerenti per lo sviluppo sostenibile tutte quelle che pongono al centro il benessere delle persone (**approccio allo sviluppo umano**) e la sostenibilità del pianeta (**approccio allo sviluppo sostenibile**), considerano gli effetti delle politiche sia all'interno che oltre i confini del paese che le applica (**approccio cosmopolita**), promuovono e non riproducono l'ineguaglianza di genere (**prospettiva femminista**) e garantiscono i diritti umani per tutte le persone (**approccio dei diritti umani**).

Il PCSDI, derivato da questa visione, intende quindi stimolare un cambiamento delle politiche pubbliche in modo più concorde agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, sfidando il modello predominante di consumo e produzione; considerando che il Paese ideale è quello che raggiunge il miglior equilibrio medio nelle **transizioni** considerate (democratica, femminista, socio-economica ed ecologica), riducendo al contempo le **pressioni planetarie**. D'altra parte si riconosce che le differenze tra i Paesi sono concepite come il risultato di lotte di potere storiche su risorse, territori e comunità.

L'analisi proposta dall'indice mostra l'urgenza e la necessità di ripensare il concetto stesso di sviluppo in cui ciascuno ha **responsabilità condivise**, sebbene non necessariamente uguali.

Questa visione guida il processo di analisi, incoraggiando un **confronto tra nazioni**, possibile anche online attraverso l'uso della **piattaforma dedicata** che permette una comparazione tra Paesi e singoli indicatori presi in esame secondo le diverse aree di transizione. Tutto ciò per stimolare un dialogo critico sulla necessità di adottare politiche più consapevoli e sostenibili grazie a una metodologia robusta e comparabile a livello globale, frutto di un confronto approfondito con **istituti statistici internazionali**.

### Metodologia

L'indice di coerenza, basandosi sui cinque approcci menzionati nel paragrafo precedente (approccio allo sviluppo umano, approccio sostenibile, approccio cosmopolita, approccio femminista e approccio dei diritti umani), si struttura in due grandi pilastri: le **transizioni** e le **pressioni planetarie**. Le prime rappresentano i grandi cambiamenti ai quali devono contribuire politiche pubbliche coerenti con lo sviluppo sostenibile, mentre le pressioni planetarie misurano gli impatti e le pressioni ecologiche che i paesi valutati esercitano sul pianeta.

Partendo dalla lista ufficiale dei Paesi riconosciuti dalle Nazioni Unite, il PCSDI esamina ben **153 Paesi**, escludendo tutti quelli per i quali non è possibile ottenere informazioni per almeno l'80% delle variabili selezionate.

L'indice di coerenza è infatti costruito su **52 indicatori** di cui 50 valutano 13 dimensioni<sup>16</sup> articolate nelle 4 aree di transizione menzionate in precedenza, mentre 2 indicatori (l'impronta materiale pro capite e le emissioni di CO<sub>2</sub> pro capite, entrambi in termini di consumo) sono necessari per costruire l'indice delle pressioni planetarie, con l'obiettivo di incorporare gli effetti ecologici dei modelli di vita che i paesi esternalizzano verso altri territori attraverso la globalizzazione e il commercio internazionale.

Rispetto alle transizioni, più nel dettaglio:

► **1) la transizione democratica** esamina in che misura i paesi adottano politiche pubbliche finalizzate a costruire società democratiche e pacifiche che garantiscono e proteggono i diritti umani (civili e politici, econo-

mici, sociali, culturali e ambientali), nonché la libertà di associazione, riunione e protesta;

► **2) la transizione femminista** valuta fino a che punto i paesi dispongano di politiche pubbliche che garantiscano i diritti delle donne, promuovono l'uguaglianza di genere, il riconoscimento e il rispetto della diversità, contribuendo a una nuova organizzazione sociale;

► **3) la transizione socio-economica** misura quanto i paesi abbiano solidi servizi pubblici e di protezione sociale, oltre a politiche fiscali e sociali redistributive che riducono le molteplici disuguaglianze;

► **4) la transizione ecologica** valuta gli sforzi compiuti dai paesi per proteggere l'ambiente e sostenere le energie rinnovabili.

Più in generale, riguardo agli indicatori, il 50% di questi si occupa di aspetti connessi ai risultati immediati di specifiche politiche pubbliche, mentre il 5% misura gli esiti finali derivanti dall'interazione di diverse strategie pubbliche, influenzati da fattori contestuali al di fuori dell'influenza esclusiva dei governi. In aggiunta, il 60% (31 dei 52 indicatori) si focalizza sull'analisi della portata con cui le politiche pubbliche integrano **una prospettiva femminista**. Questi 31 indicatori si dividono in 21 che misurano aspetti legati alla condizione delle donne e alle disparità di genere, e 10 che valutano aspetti più ampi che influenzano notevolmente la loro qualità di vita, come ad esempio l'accesso all'acqua o all'elettricità, tra gli altri.

L'Indice di Coerenza varia da 0 (punteggio peggiore) a 100 (punteggio migliore) e traccia la distanza tra i livelli estremi di performance. I punteggi delle transizioni e delle loro dimensioni oscillano anch'essi tra 0 e 100. L'indice sulle pressioni planetarie, variando da 0 a 1, riflette l'impatto ecologico, con valori prossimi a 1 che indicano minori pressioni ambientali.

Una volta selezionati gli indicatori, l'Indice di Coerenza si ottiene attraverso cinque passaggi. Ciascuna dimensione è calcolata come la media aritmetica dei suoi indicatori, precedentemente normalizzati con l'imputazione dei valori mancanti. Le transizioni sono calcolate come la media geometrica delle dimensioni corrispondenti, impedendo la compensazione perfetta tra buoni punteggi in alcune e cattivi punteggi in altre.

L'aggregato delle transizioni è ottenuto come la loro media geometrica. Analogamente alle dimensioni, non è consentita una compensazione perfetta tra punteggi positivi in alcune transizioni e punteggi negativi in altre. L'indice delle pressioni planetarie è calcolato come la media aritmetica di due indicatori normalizzati con l'imputazione dei valori mancanti: l'impronta materiale pro capite e le emissioni di CO<sub>2</sub> pro capite, espressi in termini di consumo.

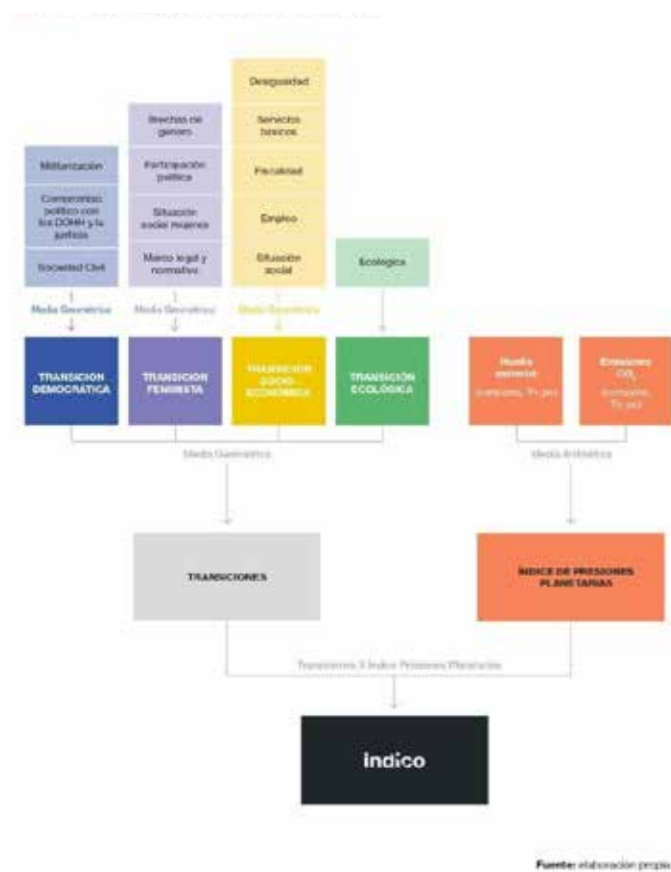
L'Indice di Coerenza finale è ottenuto moltiplicando l'aggregato delle transizioni per l'indice delle pressioni planetarie. Per quanto riguarda le ponderazioni, si mantiene il criterio di attribuire lo stesso peso a tutti i livelli di aggregazione dell'Indice di Coerenza (dimensioni, transizioni e indice delle pressioni planetarie).



ph: markus-spiske

<sup>16</sup> Rispetto alle 13 dimensioni, la transizione democratica esamina rispettivamente società civile e trasparenza; il coinvolgimento politico nei confronti dei diritti umani e della giustizia e la militarizzazione; la transizione femminista esamina invece la sfera legale e normativa; la situazione sociale delle donne; la loro partecipazione alla vita politica e le disparità di genere; la transizione socioeconomica guarda alle dimensioni di situazione sociale, lavoro, fiscalità, servizi di base e disuguaglianza; la transizione ecologica valuta quanto i paesi si stiano impegnando nella tutela dell'ambiente e nell'adozione di fonti energetiche rinnovabili.

Costruzione dell'indice INDICO



I dati sono visibili attraverso una mappa virtuale che consente di avere una visione d'insieme dei risultati dell'indice, evidenziando i punteggi dei singoli paesi mediante una codifica per colore che corrisponde ai seguenti intervalli: 0-20; 20-40; 40-60; 60-80; 80-90; >90.

Applicazione nel caso italiano

Tra i Paesi esaminati, emerge che il 76% (113 Paesi) presenta un indice di coerenza con punteggi medio- bassi, bassi o molto bassi, mentre solo il 24% (35 Paesi) registra punteggi medi o elevati. Questo suggerisce la necessità pressante per tutti i paesi di rivedere le proprie politiche pubbliche, allineandole maggiormente con i principi di sostenibilità, equità, giustizia e *governance* globale.

Nel caso specifico dell'Italia, la mappa rivela che il Paese ha ottenuto un punteggio medio di 52,68/100 distribuito nelle seguenti aree: transizione democratica 70,63; transizione femminista 80,53; transizione socio-economica 78,55 e transizione ecologica 54,92, mentre il risultato per pressioni planetarie è pari a 0,75. Con questi punteggi, il nostro Paese si posiziona al 22° posto secondo il PCSDI su 153 Paesi. Guardando in maniera più dettagliata alla composizione dell'indice si notano alcuni indicatori che segnalano particolari debolezze della politica italiana.

Nell'ambito della **transizione democratica**, ad esempio, l'Italia ha conseguito un punteggio medio di 70,63, come precedentemente menzionato. Approfondendo questa area, si notano alcuni punteggi critici come nel caso dell'indice di governo aperto<sup>18</sup> (pari a 62) nella dimensione della società civile e della trasparenza, e in quella della militarizzazione (punteggio medio 52) considerando soprattutto i 74 punti della spesa militare in % del PIL<sup>19</sup>, e le esportazioni e importazioni di armi convenzionali pari a 0, vale a dire troppe esportazioni.

Nell'ambito della **transizione femminista**, l'Italia ha ottenuto un punteggio complessivo di 80,53 come già indicato. Una disamina più approfondita di questa area rivela alcuni indicatori critici come quello sulla legislazione

sulla violenza contro le donne (25), la legislazione sull'orientamento sessuale (43) e il riconoscimento giuridico delle famiglie LGBTI (25), nella dimensione del quadro giuridico e regolamentare (punteggio medio: 77) Altri indicatori critici sono quelli sugli anni medi di scolarizzazione delle donne (73), la percentuale di donne vittime di violenza da parte del partner<sup>20</sup> (77), e la percentuale di popolazione femminile con almeno un'istruzione secondaria (77), nella dimensione della situazione sociale delle donne (punteggio 85); la percentuale di seggi occupate da donne nei parlamenti nazionali (71), e la percentuale di donne in posizioni ministeriali (72) per la dimensione della partecipazione politica (punteggio 72). Infine basso è anche il punteggio sul divario di genere nei tassi di partecipazione alla forza lavoro (71), nella dimensione per i divari di genere (punteggio 88).

La **transizione ecologica** rappresenta il settore con il punteggio più basso nella valutazione per l'Italia, indicando la necessità di intensificare gli sforzi per proteggere l'ambiente e abbracciare fonti energetiche sostenibili. Analizzando i dati, gli indicatori considerati sono la partecipazione del Paese ad accordi internazionali sull'ambiente (punteggio 80), le Aree protette terrestri e marine (% della superficie totale) (punteggio 27), il livello di stress idrico (punteggio 82), misurato attraverso il prelievo di acqua dolce rispetto alle risorse disponibili, e la produzione di elettricità mediante fonti rinnovabili (escludendo l'idroelettrico), che registra un punteggio pari a 30. L'emergere degli indicatori più critici quali le Aree protette terrestri e marine (% della superficie totale) e la criticità nella produzione di elettricità da fonti rinnovabili (escludendo l'idroelettrico) suggerisce una riflessione sulla necessità di intensificare gli sforzi per proteggere l'ambiente, promuovere fonti energetiche sostenibili e affrontare le sfide connesse alla gestione delle risorse idriche.

Seppur il Paese ha compiuto alcuni progressi, l'analisi delle singole dimensioni evidenzia importanti passi ancora da compiere e richiede un approccio olistico e coordinato, coinvolgendo diversi attori della società affinché l'Italia possa affrontare in modo efficace le complesse sfide presenti nelle diverse dimensioni della sua transizione verso una società più sostenibile e equa.

Risultati della valutazione di coerenza sul caso Italia

In conclusione, emerge chiaramente che nessun Paese ha raggiunto uno sviluppo ottimale con i paesi europei e sudamericani che presentano infrastrutture relativamente più solide, mentre molti paesi africani hanno punteggi più bassi, insieme a Cina e India. Ciò sottolinea la necessità di nuovi modelli di sviluppo che promuovano la coerenza e comportamenti responsabili nei confronti sia del pianeta che dell'umanità che lo abita.

In base all'analisi dell'Indice utilizzato e tenendo conto dei dati forniti, emerge una serie di dimensioni e indicatori in cui l'Italia potrebbe migliorare la coerenza delle sue politiche, affrontando aspetti critici sui quali il Paese ha ottenuto punteggi medi molto bassi e, che per tale ragione, necessita di una riflessione e azione.

In un momento in cui la consapevolezza ambientale, la tutela dei diritti delle donne e la militarizzazione sono tematiche che attirano l'interesse globale, l'Italia ha i riflettori puntati, ritrovandosi ad affrontare importanti sfide. Considerando la questione ecologica, al 2022 i dati mostrano infatti un quadro allarmante relativo alla performance ambientale a livello nazionale, segno della necessità sempre più urgente di mettere in discussione criticamente i nostri modelli di sviluppo.

Rispetto alla legislazione in materia di lotta contro la violenza sulle donne, è chiaro che l'attuale governo stia prestando particolare attenzione al tema e ne è prova la legge 168/2023<sup>21</sup> entrata in vigore a dicembre con l'obiettivo di rafforzare la protezione preventiva, le misure contro la recidività e puntando a un inasprimento delle sanzioni. Una legge che però si inserisce in un quadro preoccupante con un Paese in cui la maggior parte dei casi di violenza contro le donne si manifesta all'interno delle mura domestiche<sup>22</sup> e pochissimo si fa in termini di prevenzione, a livello culturale, per cambiare un modello patriarcale fortemente in crisi. Risuona doveroso e attuale un impegno a includere programmi di formazione per prevenire la violenza, promuovere il rispetto reciproco e sfidare gli stereotipi di genere.

Per quanto riguarda invece **le fonti utilizzate**, le principali sono fonti ufficiali, altre sono dati statistici provenienti da organizzazioni e istituzioni non ufficiali<sup>17</sup> per valutare gli aspetti delle politiche pubbliche rilevanti quando le fonti ufficiali non forniscono informazioni sufficienti.

La **difficoltà di accesso ai dati** si riscontra in un **accesso non egualitario** per tutti i Paesi. Questo è vero in particolare per gli indicatori che consentono una corretta valutazione delle politiche pubbliche da una prospettiva di genere.

<sup>17</sup> Alcune tra le fonti sono Amnesty International, CIVICUS, Vision of Humanity Institute for Economics & Peace (IEP) e Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) per transizione democratica; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations Development Programme (UNDP) e ILGA World – the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association per quella femminista; Tax Justice Network e Harvard Dataverse per la transizione socio-economica e Global Change Data Lab University of Oxford per la transizione ecologica.

<sup>18</sup> Fonte World Justice Project (WJP). Le classifiche dell'Indice di Governo Aperto del WJP si basano sui risultati dettati da quattro diverse dimensioni: atti governativi pubblici, diritto all'informazione, partecipazione civica e meccanismi di reclamo. I punteggi variano da 0 a 1, con 1 che indica la massima apertura. La valutazione si basa su risposte ottenute con sondaggi alla popolazione e con interviste e confronti con esperti.

<sup>19</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>. I dati relativi alle spese militari forniti dal SIPRI seguono la definizione della NATO (vedi nota 18).

<sup>20</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

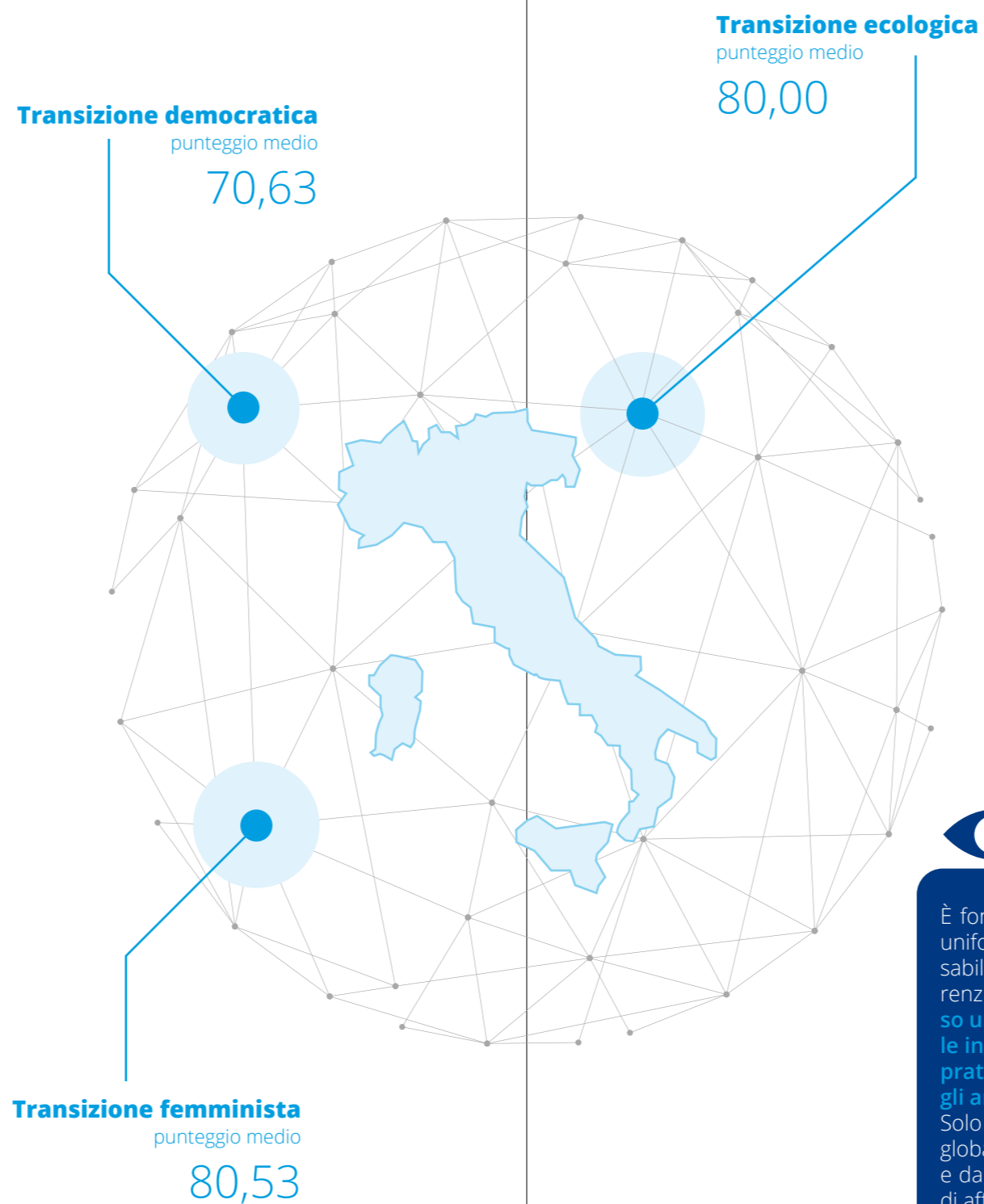
<sup>21</sup> Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/11/24/23G00178/sg>

<sup>22</sup> <https://www.uit.it/documents/femminicidi-in-Italia-2023.pdf>

In tal modo, si potrebbe affrontare la radice profonda di questa problematica e contribuire a costruire una società in cui le donne possano vivere libere da violenza e discriminazioni. Pertanto, mentre la legislazione rappresenta un passo avanti, è cruciale perseguire un cambiamento culturale profondo e sostenuto per garantire un futuro più sicuro e giusto per tutti.

Preoccupante è anche l'aumento in termini di risorse destinate alla militarizzazione nel nostro Paese. Secondo quanto riportato da GreenPeace, con il recente rapporto *Arming Europe*, commissionato dai tre uffici nazionali di Greenpeace in Germania, Italia e Spagna a un team di esperti: "Nonostante le difficoltà delle finanze pubbliche italiane, la spesa militare è cresciuta con un ritmo senza precedenti anche nel nostro Paese, togliendo risorse alla spesa sociale e ambientale. Nel periodo 2013-2023, la spesa militare in Italia è aumentata del 30%. Quella per la sanità è aumentata solo dell'11%, la spesa per l'istruzione del 3% e la spesa per la protezione ambientale del 6%."<sup>23</sup>

Tuttavia, nonostante da un lato il PCSDI fotografi delle dimensioni particolarmente gravi che hanno un impatto in termini di coerenza delle politiche per l'Italia, dall'altro riesce a mostrare indici che implicano un contributo positivo del Paese nel rapporto con gli altri. Ne è un esempio la partecipazione italiana a numerosi accordi internazionali, simbolo di un impegno di scambio e confronto con altre realtà sul panorama globale come nel caso di accordi per la tutela dei diritti umani quanto in termini di partecipazione ad accordi ambientali internazionali<sup>24</sup>.



È fondamentale superare l'idea di uno sviluppo uniforme per tutti e comprendere che le responsabilità devono essere assunte in maniera differenziata. **Appare essenziale oggi orientarsi verso un contesto che riconosca e affronti anche le ingiustizie storiche e i danni derivanti dalle pratiche coloniali e neocoloniali nel corso degli anni, che tutt'oggi interessano molti Paesi.** Solo attraverso un impegno collettivo su scala globale, unito all'adozione di politiche innovative e da nuove prese di coscienza, saremo in grado di affrontare meglio le sfide attuali e costruire un futuro sostenibile per le generazioni future.



<sup>23</sup><https://www.greenpeace.org/italy/comunicato-stampa/19386/spese-militari-nuovo-report-di-greenpeace-investire-in-armi-e-un-cattivo-affare-per-la-pace-e-leconomia-litalia-cresce-puntando-su-ambiente-istruzione-e-sanita/>

<sup>24</sup> Punteggio raggiunto dall'Italia nella dimensione - *Impegno politico per i diritti umani e la giustizia è pari a 96 e di 80 in termini di Partecipazione ad accordi ambientali internazionali.*

believe in yourself



---

---

---

**Stampato in aprile 2024**

Progetto grafico e impaginazione: **Gianluca Vitale - vgrstudio.it**

Foto: **unsplash.com**

Stampa: **Varigrafica**