



L'avvio dell'agenda 2030 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

di Marco Zupi del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

n. 67 - settembre 2016

Executive summary: A settembre del 2016, a un anno di distanza dalla sottoscrizione alle Nazioni Unite della cosiddetta Agenda 2030, fondata su 17 obiettivi (SDG, Sustainable development goals), si tratterà un primo quadro della situazione ai blocchi di partenza. Il programma per la realizzazione degli impegni assunti con l'Agenda 2030, infatti, ha preso formale avvio a gennaio 2016 e nel marzo del 2016 la Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha definito una lista iniziale di 230 indicatori per misurare il grado di raggiungimento dei 17 SDG e dei relativi 169 target.

La precedente agenda relativa agli 8 obiettivi di sviluppo del millennio (MDG, Millennium development goals), coi suoi 18 target e gli iniziali 48 indicatori (poi diventati 60), aveva evidenziato le carenze esistenti nella raccolta di dati affidabili, necessari per monitorare lo stato di applicazione dell'agenda di sviluppo e valutare i risultati conseguiti.

L'importanza di un maggiore impegno e investimenti adeguati per garantire qualità e quantità di dati relativi agli SDG è, perciò, evidente, tanto più che l'agenda politica sullo sviluppo si è fatta più ambiziosa, non limitandosi solo alla dimensione sociale dello sviluppo dei paesi poveri, ma volendo cogliere la natura multidimensionale dello sviluppo (focalizzandosi su tre macro-dimensioni dello sviluppo: economico, sociale e ambientale), approfondire in modo integrato le interconnessioni tematiche e ricercare sinergicamente la coerenza tra gli interventi a livello locale, nazionale, regionale e globale.

Il primo rapporto della Nazioni Unite sugli SDG, presentato a giugno del 2016, è la base informativa per la discussione di settembre e il fatto che si limiti a indicare, a livello molto aggregato (a livello regionale e non per singoli paesi), pochi dati, non sempre allineati temporalmente sullo stesso anno, è in sé una dimostrazione del fatto che la raccolta e l'analisi dei dati diventano passaggi fondamentali del processo di realizzazione dell'agenda internazionale.

Al di là del rilievo strumentale per misurare il raggiungimento degli obiettivi, la disponibilità di dati diventa in se stesso un obiettivo chiave al servizio della democratizzazione dell'agenda di sviluppo, sollecitando un maggiore impegno di tutti sul fronte delle informazioni e dei dati statistici disaggregati con cui monitorare lo stato del mondo e sottolineando l'importanza di un maggiore approfondimento delle relazioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo.

I dati oggi disponibili, a cominciare da quelli relativi a povertà estrema (SDG 1), fame, sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile (SDG 2), salute e benessere per tutti e per tutte le età (SDG 3), istruzione di qualità inclusiva ed equa ed opportunità di formazione continua per tutti (SDG 4), uguaglianza di genere ed empowerment delle donne (SDG 5), cioè obiettivi che figurano tra quelli prioritari per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo e su cui si concentrerà la revisione nel 2017 da parte del Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile (High-Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) – che sarà in particolare focalizzata sugli SDG 1, 2, 3, 5, 9 e 14 – mostrano sia segnali incoraggianti che aspetti critici, ma sono insufficienti per analisi più approfondite.

Soprattutto, la numerosità e il carattere multidimensionale degli indicatori evidenzia l'importanza di temi trasversali, a cominciare per esempio dalla questione di genere e l'empowerment femminile che, al di là dell'attribuzione di uno specifico SDG (il numero 5), hanno una valenza strategica particolare perché contaminano direttamente anche gli altri SDG, corrispondendo a una chiave di lettura del tema trasversale delle disuguaglianze che è sottolineata dallo slogan degli SDG – “leaving no one behind” –, molto più di quanto sinora trasparire dalla lista di indicatori presentati nel rapporto di giugno delle Nazioni Unite, che mancano di disaggregazione per sesso.

Nell'ambito degli SDG e dei relativi target, sarà perciò utile focalizzare gli investimenti in funzione delle specificità dei contesti territoriali, delle specializzazioni degli attori, ma anche a favore di temi chiave in sé e – come nel caso dei target dell'SDG-5 – i cui miglioramenti si ipotizza generino una propagazione di effetti positivi anche su altri SDG.

In questo senso, un possibile impegno specifico dell'Italia per l'agenda degli SDG potrebbe concentrarsi proprio nell'ambito del rafforzamento dei sistemi nazionali di statistica, al fine di sostenere il sistema di elaborazione e valutazione delle politiche pubbliche in relazione agli SDG, cominciando da temi come quello dell'SDG 5. Si tratta di un ambito in cui l'Aiuto pubblico allo sviluppo investe poco oggi a livello mondiale, in cui perciò il contributo italiano potrebbe qualificarsi e risultare significativo, svolgendo anche una funzione di apripista per la pratica della cooperazione europea congiunta (joint programming), laddove prefiguri l'estensione dell'esercizio a più SDG con il concorso degli altri paesi membri. Un paese prioritario come il Senegal può rappresentare un contesto molto favorevole in tal senso, in cui la cooperazione italiana e il sistema delle Nazioni Unite hanno già avviato una prima collaborazione. Da ultimo, l'agenda degli SDG ha un carattere universalistico e riguarda economie ad alto reddito non meno dei paesi poveri e gli studi dell'OCSE dimostrano che l'ambito dell'SDG 5 è quello in cui i paesi ad alto reddito hanno pochi dati e devono migliorare di più, essendo mediamente oggi solo a un terzo del progresso necessario per conseguire i risultati attesi dell'uguaglianza di genere. Si tratta, perciò, di un ambito di lavoro per la cooperazione allo sviluppo che può legarsi a un ampio partenariato e da cui tutte le parti coinvolte potranno trarre benefici.

1. L'importanza di rafforzare la capacità dei sistemi nazionali di statistica

Il 25 settembre del 2015, a New York, con la Risoluzione 70/1 è stato sottoscritto in ambito Nazioni Unite il piano di impegni politici per lo sviluppo sostenibile, la cosiddetta Agenda 2030, fondata su 17 obiettivi (SDG, *Sustainable development goals*)¹. A gennaio del 2016 ha formalmente preso avvio la realizzazione del piano d'azione di lungo periodo (quindici anni) per fronteggiare le principali priorità che definiscono quell'Agenda.

A distanza di dodici mesi dalla sottoscrizione degli SDG, si tratta ora di fare il punto sulla situazione mondiale rispetto a quegli stessi obiettivi, così da definire una prima linea base di raffronto per misurare i progressi che dovrebbero registrarsi nei prossimi anni e che dovranno essere adeguatamente e regolarmente monitorati. L'appuntamento del settembre 2016 a New York, presso le Nazioni Unite, sarà l'occasione per tracciare un primo quadro della situazione ai blocchi di partenza. A tale scopo, due passaggi importanti meritano di essere segnalati.

Nel marzo del 2016, in occasione della sua 47° sessione, la Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha definito una lista di 230 indicatori per misurare il grado di raggiungimento dei 17 SDG e dei relativi 169 *target*². Si tratta di una lista da intendere come provvisoria, soggetta cioè a revisioni e miglioramenti nel corso del tempo, in funzione dei progressi che si riuscirà a realizzare per quanto riguarda la definizione e la disponibilità di dati, tenuto conto che il 40% degli indicatori contenuti nella lista non esistono ancora o richiedono la definizione di variabili corrispondenti (come nel caso di quelli relativi ai vari target correlati all'uguaglianza di genere), mentre per il restante 60% di indicatori, per i quali una metodologia è stata già sviluppata, non sempre i dati sono disponibili ovunque.

Il tema di una maggiore quantità e migliore qualità dei dati statistici definisce, di per sé, un primo preciso ambito prioritario di intervento della cooperazione internazionale per i prossimi anni, a livello sia bilaterale che multilaterale (tramite il sistema delle Nazioni Unite in primis, ma anche – nel caso dell'Italia – mediante la cooperazione congiunta a livello di UE): si tratta del cosiddetto rafforzamento della capacità dei sistemi nazionali di statistica.

La necessità di tale miglioramento si lega ad una caratteristica qualificante che distingue gli SDG dagli Obiettivi di sviluppo del millennio (gli MDG, *Millennium Development Goals*), relativi al quindicennio 2001-2015 e di cui gli SDG hanno rilevato il testimone. Rispetto agli MDG, focalizzati unicamente sulla dimensione sociale dello sviluppo dei paesi poveri, gli SDG hanno infatti l'ambizione di caratterizzarsi come:

¹ "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development":

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

² Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs) (2016), *Annex IV of the Report of the Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators* (E/CN.3/2016/2/Rev.1), New York, marzo: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-E.pdf>.

- tridimensionali, ovvero riconducibili a tre macro-dimensioni dello sviluppo (economico, sociale e ambientale), in una prospettiva cioè multidimensionale che tuttavia non arriva a includere esplicitamente due dimensioni chiave (la dimensione politica e quella culturale) in ragione del prevalere di cautele dettate dalla volontà di evitare possibili contrapposizioni tra le parti;
- tendenzialmente integrati, cioè espressione di un approccio teorico che dovrebbe superare la compartimentazione settoriale e di dimensioni distinte – ambito sociale, economico o ambientale – in nome del riconoscimento dell'importanza delle interconnessioni tematiche: un esempio classico è che attraverso il miglioramento dell'accesso all'acqua potabile (Obiettivo 6) si contribuisce a migliorare sia il quadro sanitario della popolazione (Obiettivo 3) che la sicurezza alimentare (Obiettivo 2). Allo stesso modo la destinazione di più terre all'agricoltura di piccola scala può contribuire sia ad aumentare la sicurezza alimentare che a ridurre la perdita di biodiversità (Obiettivo 15), mentre la sicurezza alimentare attiene essa stessa contemporaneamente alla dimensione economica (la produttività agricola), sociale (la malnutrizione) ed ambientale (la resilienza e la diversità genetica);
- sinergici a livello di perimetro di intervento di *policy*, perché la natura delle tre dimensioni considerate obbliga a ricercare sistematicamente la coerenza tra gli interventi a livello locale, nazionale, regionale e globale: il caso più emblematico è quello della dimensione ambientale, che si qualifica come un bene pubblico globale che richiede il superamento di gap giurisdizionali tra il perimetro nazionale prevalente per la legislazione, il coordinamento internazionale richiesto per dare efficacia agli interventi e la sfera locale dei territori in cui ricade l'impatto diretto delle trasformazioni in corso.

Le capacità statistiche devono di conseguenza migliorare ovunque: principalmente nei paesi più poveri, dove tradizionalmente le informazioni sono meno accurate, regolari, tempestive e affidabili, ma anche nelle economie ad alto reddito, come i paesi membri dell'Unione Europea, perché gli SDG mirano a definire un'agenda universalistica, non più focalizzata solo sui paesi più poveri, e perché inducono a guardare la realtà nella sua complessità di realtà multidimensionale, integrata e sinergica, il che impone l'adeguamento del corredo statistico utilizzato sin qui per aiutare a orientare le scelte di *policy*.

L'ambizione di gettare lo sguardo sulla complessità della realtà, propria dell'agenda degli SDG, ha due implicazioni dirette:

- (i) sollecita un maggiore impegno di tutti sul fronte delle informazioni e dei dati statistici disaggregati con cui monitorare lo stato del mondo;
- (ii) sottolinea l'importanza di un maggiore approfondimento delle relazioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo.

Un maggiore impegno di tutti vuol dire promuovere in senso pieno un sistema nazionale di dati statistici (*whole-of-country approach*) che non deleghi solo all'istituto nazionale di statistica il compito di raccogliere i dati, ma ne faccia il perno promuovendo il concorso di tutti – settore pubblico, privato profit e non profit – a tutti i livelli, attingendo a fonti amministrative, censuarie e di indagini campionarie (ivi comprese le rilevazioni di attitudini e percezioni), con l'auspicio che sia garantito libero accesso alle informazioni disponibili.

Un maggiore approfondimento delle relazioni è la conseguenza della numerosità e integrazione degli SDG, che implica l'esistenza di molteplici relazioni causali tra gli stessi obiettivi che devono essere ancora debitamente comprese: un esempio classico della letteratura è il fatto che l'esistenza di istituzioni trasparenti, responsabili ed efficaci per gestire le risorse idriche è un obiettivo in sé, ma concorre anche a raggiungere l'obiettivo di migliorare l'accesso all'acqua potabile. Tali relazioni devono essere analizzate e comprese nei diversi contesti, perché la verifica o meno di certe ipotesi teoriche sui legami causali (cioè su quale variabile obiettivo contribuisca, col suo cambiamento, a determinare a cascata trasformazioni in altre variabili obiettivo) è fondamentale per orientare meglio le

scelte e le priorità d'azione dei decisori politici. In altri termini, se gli obiettivi sono numerosi e disparati, in assenza di un quadro teorico-concettuale che metta ordine e chiarisca le interrelazioni e le sequenze, le sinergie e i *trade-off* tra obiettivi e target, si rischia di sprecare risorse preziose investendo in modo disarticolato, non cogliendo l'opportunità di avviare processi virtuosi di trasformazione a catena, che sarebbe invece possibile facendo leva su variabili che determinano cambiamenti anche di altre.

Una volta che sono stati identificati gli obiettivi (settembre 2015), la costruzione di indicatori correlati, sulla base di una teorizzazione chiara (un primo step a marzo 2016), precede la raccolta di dati e la successiva analisi a fini sia di monitoraggio dei progressi attesi a seguito degli impegni politici assunti, sia di valutazione della pertinenza e delle relazioni causali tra gli SDG.

Da tutto ciò deriva che la raccolta e l'analisi dei dati diventano passaggi fondamentali dell'agenda internazionale. Al di là del rilievo strumentale per misurare il raggiungimento degli obiettivi, questo processo diventa in se stesso un obiettivo chiave al servizio della democratizzazione dell'agenda di sviluppo, come del resto lasciava intendere già il lascito degli MDG, che ha evidenziato proprio le carenze nei paesi poveri e la necessità di maggiori investimenti della cooperazione internazionale su questo fronte, tenendo conto che in quel caso gli indicatori erano solo 60³.

2. La situazione nel 2016 relativamente agli indicatori degli SDG

A giugno del 2016, come base informativa per la discussione di settembre, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon ha presentato il primo rapporto che analizza alcuni indicatori tra quelli che rientrano nel novero degli SDG a livello globale, in particolare quelli per i quali sono disponibili i dati e che consentono di evidenziare sfide chiave e carenze rilevanti⁴.

Si tratta di un rapporto scarso che si limita a indicare, a livello molto aggregato (a livello regionale e non per singoli paesi⁵), pochi dati, non sempre allineati temporalmente sullo stesso anno perché in diversi casi mancano dati aggiornati al 2015. Questi limiti sono rinvenibili con riferimento a tutti e 17 gli SDG e il rapporto non si avventura, sulla base di una base dati tanto ridotta, ad esplorare empiricamente alcuna possibile relazione tra i diversi SDG⁶.

Nel limitato spazio a disposizione, piuttosto che presentare il quadro informativo oggi disponibile relativo a tutti i 17 SDG, si circoscriverà la presentazione ad alcuni di essi, che figurano tra quelli prioritari per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo e tenendo conto della decisione contenuta nella recente bozza di risoluzione preparata dal Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che prevede di concentrare la revisione nel 2017 da parte del Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile

³ M. Cassidy (2014), *Assessing Gaps in Indicator Availability and Coverage*, SDSN Working Paper. New York.

⁴ UN (2016), *The Sustainable Development Goals Report 2016*, New York, giugno.

⁵ La raccolta di dati relativi agli SDG su base nazionale è disponibile presso la banca dati curata dalla Divisione Statistica delle Nazioni Unite, consultabile su Internet: <http://unstats.un.org/sdgs>. I dati aggregati a livello regionale cui fa riferimento il Rapporto 2016 delle Nazioni Unite sono contenuti in un documento statistico allegato: UN-ECOSOC (2016), *Statistical Annex: Global and regional data for Sustainable Development Goal indicators*, E/2016/75, New York, luglio.

⁶ Un recente studio propone, seppure in forma molto provvisoria, un tentativo di comprensione delle diverse interazioni tra i vari SDG, espresse in termini di una scala ordinale di 7 punti (da -3 se l'interazione è altamente negativa a +3 se è molto positiva): M. Nilsson, D. Griggs, M. Visbeck, C. Ringler (2016), *A draft framework for understanding SDG interactions*, International Council for Science, Parigi, giugno. Un altro tentativo si trova in: A. Coopman et al. (2016), *Seeing the whole. Implementing the SDGs in an integrated and Coherent Way*, Stakeholder Forum for a Sustainable Future.

(*High-Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF*)⁷ e dell'*Economic and Social Council (ECOSOC)* sugli SDG 1, 2, 3, 5, 9 e 14⁸. Al contempo si evidenzierà il fatto che temi trasversali come la questione di genere e l'*empowerment* femminile, al di là del riconoscimento sancito dall'attribuzione di uno specifico SDG (il numero 5), hanno una valenza strategica particolare perché contaminano direttamente anche gli altri SDG, corrispondendo a una chiave di lettura del tema trasversale delle disuguaglianze che è sottolineata dallo slogan degli SDG – "leaving no one behind", molto più di quanto però sinora traspare dalla lista di indicatori presentati nel rapporto di giugno delle Nazioni Unite, che mancano di disaggregazione per sesso (indicatori cosiddetti *gender-blind*). Un'implicazione che se ne può ricavare, perciò, è che nell'ambito degli SDG e dei relativi target sarà utile operare una focalizzare degli investimenti in funzione delle specificità dei contesti territoriali, delle specializzazioni degli attori, ma anche a favore di temi chiave in sé e – come nel caso dei target dell'SDG-5 – i cui miglioramenti si ipotizza generino una propagazione di effetti positivi anche su altri SDG.

2.1. SDG 1: Povertà estrema

La povertà economica estrema era al centro degli MDG e rimane come obiettivo chiave degli SDG, in termini di eliminazione della povertà entro il 2030, rispetto all'obiettivo meno ambizioso degli MDG di dimezzare la proporzione di poveri tra il 1990 e il 2015.

A livello mondiale, i dati indicano che la povertà estrema si era già dimezzata tra il 2002 e il 2012 (dal 26% al 13% della popolazione), il che significa comunque che ancora una persona su otto al mondo vive in povertà estrema; il problema è grave soprattutto per l'Africa sub-sahariana, dove il 40% della popolazione viveva nel 2012 con meno di 1,9 dollari statunitensi al giorno.

Nel corso della revisione di metà percorso degli MDG si era evidenziata la necessità di dare maggior peso al tema del lavoro, associandolo agli indicatori sulla povertà estrema. Si tratta di un'area che richiede particolare impegno: nel 2015 circa il 10% di tutti i lavoratori a livello mondiale e delle loro famiglie vivevano con meno di 1,9 dollari al giorno a persona (era il 28% nel 2000), percentuale che toccava il 33% nel caso dell'Africa sub-sahariana. In particolare, i giovani sono la fascia di popolazione che desta maggiori preoccupazioni, dal momento che proprio chi ha un'età compresa tra i 15 e i 24 anni d'età ha la probabilità maggiore di rientrare nella categoria dei lavoratori che vivono in povertà (il 16% di tutti i lavoratori giovani nel 2015). Al netto della sfida dell'elevata crescita demografica in Africa sub-sahariana, occorre trasformare in grande potenzialità positiva l'enorme massa di giovani che caratterizzerà questa zona del mondo e ciò sarà possibile solo attraverso delle politiche economiche e sociali adeguate e urgenti per evitare il prevedibile risultato in termini di esclusione e di flussi migratori difficilmente gestibili.

Un'altra componente chiave da associare a povertà estrema e lavoro è quella dei sistemi di protezione o ammortizzatori sociali: una misura della vulnerabilità nei paesi più poveri è il fatto che solo una persona su cinque ha ricevuto benefici in termini assistenziali dallo Stato nei paesi a basso reddito, a fronte di una proporzione di due su tre persone nei paesi a reddito medio-alto.

Creare occasioni di impiego a condizioni dignitose e assicurare servizi pubblici essenziali di protezione sociale restano due fattori chiave per vincere la guerra contro la povertà nel mondo.

Se a queste informazioni contenute nel rapporto delle Nazioni Unite si aggiunge una prospettiva di genere, il fenomeno della femminilizzazione della povertà, la discriminazione

⁷ Dall'11 al 20 luglio 2016 presso la sede delle Nazioni Unite a New York, l'HLPF ha tenuto alcune sessioni di lavoro, ospitando tra l'altro l'*SDG Business Forum* che ha affrontato il tema degli impegni del settore privato e della loro misurazione.

⁸ UN General Assembly (2016), *Follow-up and review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the global level*, A/70/L.60, New York, 26 luglio.

patita dalle donne sul mercato del lavoro (la disoccupazione femminile è il doppio di quella maschile nel Nord Africa) e il ruolo sempre più importante di ammortizzatore sociale delle donne (cui è delegata la responsabilità finale della qualità della vita di uomini e donne vulnerabili) e il contributo centrale del lavoro non retribuito alla crescita economica, la loro subalternità in relazione all'accesso ai servizi pubblici di protezione sociale concorrono a giustificare l'ipotesi – da sottoporre a verifica empirica con l'analisi periodica dei dati statistici – che una focalizzazione sulle donne degli interventi di contrasto della povertà estrema risulterebbe più efficace e sostenibile, tenendo conto altresì del particolare ruolo da esse svolto a favore della fascia vulnerabile dei minori.

2.2. SDG 2: Fame, sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile

La proporzione di persone che soffrono la fame è diminuita tra il 2000 e il 2015, ma solo in minima misura (dal 15% all'11% del totale della popolazione) e circa 800 milioni di persone continuano a non accedere a quantità e qualità adeguate di cibo. Nel 2015, oltre la metà degli adulti in Africa sub-sahariana soffriva di insicurezza alimentare – in forma moderata o grave (grave nel caso del 25% della popolazione) - e il 25% dei minori di 5 anni aveva problemi di crescita insufficiente (quasi 160 milioni di bambini); mentre la percentuale di bambini della stessa età sovrappeso è aumentata del 20% tra il 2000 e il 2014, anno in cui 41 milioni di bambini – per la metà asiatici – erano sovrappeso. Il Nord Africa è la regione con la percentuale più alta di bambini sovrappeso (16% dei minori di 5 anni).

Maggiori investimenti a favore dell'agricoltura sostenibile (di piccola scala in particolare) – già area prioritaria di intervento della politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo oltre che delle agenzie del Polo Romano delle Nazioni Unite, ma che registra da trenta anni un trend decrescente a livello di impegni finanziari relativi della comunità globale dei donatori - cercando di promuovere una maggiore produttività senza penalizzare lo sviluppo sociale ed ambientale e migliorando il funzionamento dei mercati alimentari, sono evidentemente da considerarsi cruciali. Peraltro, l'agricoltura è, insieme a salute (SDG 3) e acqua (SDG-6), l'area prioritaria delle politiche di adattamento definite, incluse e comunicate da 137 parti ad aprile 2016 alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici – *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC – come componenti dei piani d'azione sul clima, le “Intended nationally determined contributions” (INDC), in conformità con gli impegni assunti con l'accordo di Parigi a fine 2015.

Anche nel caso di fame, sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile, il ruolo delle donne in quanto produttrici e riproduttrici è di gran lunga prioritario, in particolare guardando alla realtà dell'Africa sub-sahariana, dove è delegato alle donne il ruolo di alimentare e nutrire i bambini e la famiglia in generale e dove persiste una forte discriminazione nei confronti delle bambine, che sono nutrite meno e peggio. È evidente come trasformazioni strutturali richiedano oltre che un impegno significativo delle amministrazioni pubbliche – nazionali e internazionali – e del settore privato produttivo, un cambiamento di mentalità e delle norme sociali per contrastare efficacemente le molteplici forme di discriminazione esistenti.

2.3. SDG 3: Salute e benessere per tutti e per tutte le età

Tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna è diminuito del 44% e la mortalità infantile si è più che dimezzata: ma 5,9 milioni di bambini sono morti nel 2015 prima di compiere 5 anni, in gran parte per cause che si potrebbero prevenire.

L'incidenza di AIDS, malaria e tubercolosi è in calo; tuttavia, sempre nel 2015, si sono registrati 2,1 milioni di nuovi infetti di AIDS e 214 milioni di persone hanno contratto la malaria (l'89% dei casi in Africa sub-sahariana).

Nel 2015, tre donne su quattro in età fertile – tra 15 e 49 anni d'età – coniugate o con una relazione affettiva stabile hanno utilizzato metodi contraccettivi moderni per la pianificazione familiare.

Nel 2012, quasi due terzi delle morti per malattie non trasmissibili di persone con meno di 70 anni sono state causate da malattie cardiovascolari e respiratorie croniche, tumori e diabete.

Le priorità previste sono quelle di continuare a dare centralità alla salute materno-infantile, con un focus perciò sulle donne, alla lotta alle epidemie ma anche al diffondersi di malattie croniche e legate all'insalubrità ambientale, ponendo come obiettivo di politiche pubbliche la copertura universalistica dei servizi sanitari di base e l'accesso per tutti a medicine e vaccini sicuri ed efficaci, obiettivo che va riaffermato anche in Europa. A queste priorità si deve poi aggiungere l'importanza di investire sulla promozione dei diritti riproduttivi e sessuali, tenendo peraltro conto del fatto che nei paesi dove le donne sono più libere di scelta sui loro corpi e sulla loro sessualità, le scelte sulla maternità sono inevitabilmente più consapevoli.

2.4. SDG 4: Istruzione di qualità inclusiva ed equa ed opportunità di formazione continua per tutti

Nel 2013, quasi 60 milioni di bambini in età scolare non frequentavano le primarie; soprattutto, indagini recenti hanno confermato che i bambini delle famiglie più povere (in particolare le bambine) hanno quattro volte più probabilità di trovarsi nel gruppo di chi non frequenta la scuola rispetto ai figli di famiglie ricche. L'alfabetizzazione è uno degli indicatori della forte disuguaglianza tra economie ad alto reddito e paesi poveri: la grande maggioranza dei ragazzi nei paesi ricchi sa leggere, scrivere e far di conto, mentre la percentuale precipita al 5% tra i paesi più poveri. Nel mondo circa 757 milioni di adulti sono analfabeti e i due terzi sono donne.

L'istruzione di base - ma anche quella tecnica e quella necessaria per colmare il *digital divide* - resta oggi un terreno prioritario di intervento, anche in questo caso con una doverosa attenzione alla questione di genere, perché la conoscenza (indipendentemente dalla forma istituzionale di trasmissione e ancor di più se nutre di senso critico le coscienze dei cittadini, un aspetto tutt'altro che garantito nel sistema di istruzione e università dei paesi OCSE) è valore in sé, dà consapevolezza e dignità, contribuisce allo sviluppo mentale, emotivo, fisico e sociale ed è fonte di reale *empowerment* e protagonismo decisionale delle persone. Guardando alla complessità della vita secondo un approccio dimensionale e non settoriale, l'istruzione delle donne e delle bambine può essere garantita solo se si considera come centrale anche la lotta alla violenza (pensando al nesso con problemi come i matrimoni precoci, il lavoro domestico delle bambine e lo sfruttamento).

2.5. SDG 5: Uguaglianza di genere ed empowerment delle donne

Tra il 1990 e il 2015, la proporzione di donne che ha dichiarato di essersi sposata prima del compimento dei 18 anni d'età è calata dal 32% al 26%. Il trend è positivo ma lento, associato a cambiamenti di mentalità e costumi che sono possibili, in particolare in presenza di un maggiore accesso femminile all'istruzione, come nel caso del Nord Africa in cui il tasso di matrimoni precoci di bambine si è più che dimezzato nel corso degli ultimi venticinque anni. La pratica delle mutilazioni genitali femminili continua a essere molto

diffusa in una trentina di paesi, e le donne dedicano mediamente più del doppio del tempo dedicato dagli uomini a occupazioni non retribuite (il 19% rispetto all'8%) in ragione della discriminazione di carico di lavoro domestico e di cura, il che sottrae tempo alle donne per la cura di sé, per relazioni sociali e per l'istruzione. Milioni di donne subiscono ancora oggi forme di violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica, cioè gravi violazioni dei diritti umani che compromettono il processo di sviluppo.

È incoraggiante che il numero di parlamentari donne sia mediamente aumentato nei diversi paesi negli ultimi quindici anni, ma ciò non è sufficiente ad assicurare un più ampio processo di reale *empowerment* e protagonismo consapevole (*agency*) di tutte le ragazze e le donne nelle scelte relative al proprio corpo, alla propria vita e alla collettività. Occorre investire perché cambino le attitudini e le norme sociali, a fianco di una revisione del corpo legislativo che, in molti paesi, è discriminatorio nei confronti delle donne, perché l'uguaglianza di genere è obiettivo in sé ed è funzionale al raggiungimento durevole e pieno degli altri obiettivi come quelli sin qui menzionati e dei restanti, compresi l'SDG 9 (Infrastrutture resilienti, industrializzazione inclusiva e sostenibile, innovazioni) e l'SDG 14 (Conservazione e uso sostenibile degli oceani e delle acque marine), che rientrano tra quelli che saranno oggetto di più attenta analisi da parte dell'HLPF e dell'ECOSOC nel 2017.

3. Alcune indicazioni per un possibile impegno specifico dell'Italia

Nel mese di settembre ricorre anche un anniversario famigerato, relativo ad un fatto apparentemente lontano dall'agenda degli SDG: la bancarotta della banca d'affari Lehman Brothers, avvenuta il 15 settembre 2008. Per convenzione si è soliti far risalire a quella data il precipitare della grave crisi economica statunitense, poi trasformata in crisi finanziaria, economica e sociale mondiale, che ancora oggi attanaglia i paesi della zona dell'Euro.

Finora, a dispetto della retorica sulla priorità dello sviluppo sostenibile e sull'importanza dell'economia verde, e sebbene la crisi avrebbe dovuto far vacillare le certezze passate, l'agenda dell'equilibrio macroeconomico e finanziario e quella dello sviluppo sostenibile restano ben distinte, quando non contrapposte.

Si tratta di due agende che coesistono e si impongono contemporaneamente a tutti i paesi, toccando indistintamente la vita delle persone e richiedendo ai paesi di dotarsi di un sistema di indicatori adeguati per monitorare e valutare i progressi fatti. Schematizzando molto ed utilizzando un'espressione anglosassone, da una parte c'è la comunità dei «musi duri» (*hard-nosed*) – anzitutto Banche Centrali, Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e Ministeri dell'Economia e delle Finanze (MEF) – che hanno come priorità la stabilizzazione finanziaria e l'aggiustamento strutturale, attraverso politiche di liberalizzazione finanziaria, privatizzazione e deregolamentazione; dall'altra parte c'è la comunità dei «cuori teneri» (*bleeding hearts*) che perseguono obiettivi sociali (gli MDG) e più in generale di sviluppo sostenibile (gli SDG).

L'insostenibilità dei cambiamenti globali, a cominciare da quelli climatici, e delle crescenti disuguaglianze economiche all'interno dei paesi è percepita come una spinta risolutiva a dare più peso agli SDG⁹. A seguito della crisi mondiale si sono effettivamente aperti spiragli per rimettere in discussione l'ideologia della teoria e politica macroeconomica convenzionale (*mainstream*), secondo cui politiche di austerità (contenimento della spesa pubblica e quindi del *welfare state*, pareggio di bilancio e controllo dell'inflazione) e di aggiustamento strutturale, con una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e minore protezione dell'impiego, avrebbero effetti espansivi sull'andamento dell'occupazione e del

⁹ J. C. Enders, M. Remig (a cura di) (2015), *Theories of Sustainable Development*, Routledge, Londra.

reddito. Lo stesso Olivier Blanchard¹⁰, fino a ottobre 2015 capo economista del Fondo monetario internazionale, docente al *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) ed esponente di punta del *mainstream*, ha dovuto ammettere che alcuni dogmi e presupposti teorici si sono rivelati sbagliati. La teoria eterodossa e critica che sottolinea le relazioni tra maggiore disuguaglianza distributiva dei redditi, caduta della domanda effettiva e riduzione della crescita economica di lungo periodo, oggi non è più liquidabile come irrilevante, perché ci sono sempre più numerose evidenze empiriche a suo sostegno. Ciò può aprire prospettive inedite e interessanti per l'agenda politica dello sviluppo e degli SDG, perché si impongano come agenda di crescita economica verde e inclusiva. Ci sono, cioè, margini di contrattazione politica per "allentare" la rigidità dogmatica del *mainstream*, e questo è un terreno di impegno specifico per il governo italiano nei negoziati con Bruxelles e Francoforte, ma è un terreno che si può allargare al campo degli accordi di tutti i paesi con le IFI.

Lo sviluppo di una nazione non è riducibile alla ricchezza determinata dalle risorse produttive di cui dispone (lavoro, capitale e conoscenze tecniche accumulate), come suggerisce la teoria economica *mainstream*, che le definisce grandezze fondamentali che determinano i livelli di produzione e occupazione «di equilibrio naturale». Bisogna collegare gli ambiti sin qui distinti della macroeconomia (e finanza) dei «musi duri» e lo sviluppo sostenibile dei «cuori teneri». Non si tratta solo e tanto di correggere i modelli di stima delle relazioni reciproche, stimando meglio il valore dei cosiddetti «moltiplicatore» e «acceleratore» utilizzati per valutare gli effetti delle diverse politiche sul reddito e l'occupazione, aggiungendo la povertà e la disuguaglianza, ma occorre imporre la volontà politica di dare reale priorità ai principi dello sviluppo sostenibile, considerandoli un presupposto irrinunciabile delle politiche macroeconomiche.

Occorre, perciò, creare un terreno di contaminazione e una base per un linguaggio comune, di confronto aperto tra le due agende, al di là di auspici meno ambiziosi ma comunque importanti perché l'agenda degli SDG e quella della politica estera e di sicurezza dei vari Stati siano tra loro coerenti¹¹. Un presupposto strategico a tal fine è rappresentato dalla creazione di un sistema di raccolta di dati affidabili sugli SDG, sulla cui base creare un tavolo inter-istituzionale che garantisca un'ampia partecipazione (in rappresentanza dei diversi interessi e gruppi sociali in campo) per la discussione e l'indirizzo politico, a fianco dei tavoli tecnici già consolidati e promossi dalle IFI – con le Banche Centrali e il MEF – per monitorare lo stato di realizzazione dei programmi di aggiustamento strutturale e stabilizzazione finanziaria.

Al di là della sua retorica, il liberismo si fonda paradossalmente su un'applicazione del concetto di pianificazione pubblica, che ha la particolarità di affidarsi alla presunta efficienza della libera concorrenza sui mercati per la mobilitazione delle risorse produttive, basandosi su un sistema di coordinamento delle relazioni economiche internazionali di tipo tecnocratico e finanziario (le IFI, il G20, il dialogo tra Banche centrali e MEF). L'agenda degli SDG mira a replicare lo stesso concetto di pianificazione e proporre un sistema di coordinamento, in nome però di un modello di sviluppo alternativo (di «trasformazione», come recita l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite) e di un processo di maggiore democratizzazione delle scelte politiche.

In un paese di prima priorità per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo come il Senegal, per esempio, che riflette bene l'orientamento africanista impresso dal Vice Ministro Giro, il tavolo di coordinamento e il sistema di raccolta dati sulle variabili

¹⁰ Autorevole rappresentante del nucleo della macroeconomia moderna o nuovo consenso liberista (*mainstream*), autore di importanti saggi, a partire dai lavori congiunti di inizio anni Novanta con Stanley Fisher (a sua volta capo economista del Fondo monetario internazionale in quegli anni) fino alla nuova edizione appena uscita del suo manuale di macroeconomia: O. Blanchard (2017), *Macroeconomics*, 7^a ed., Pearson, Boston.

¹¹ Nel caso dell'UE è la sfida che interessa la nuova strategia globale di politica estera e di sicurezza. Si veda: M. Gavvas et al. (2016), *The European Union's Global Strategy: putting sustainable development at the heart of EU external action*, European Think Tanks Group, Bruxelles, gennaio.

macroeconomiche e finanziarie sono giudicati positivi e promettenti dal Fondo monetario internazionale, rispetto agli standard dell’Africa sub-sahariana e dell’Africa occidentale in particolare (in cui il Fondo ha promosso tale esercizio), per il monitoraggio delle politiche e la valutazione degli effetti. A quel tavolo, che gode di un’investitura politica di primo rango riconosciuta dalla Presidenza della Repubblica, ha senso che se ne aggiunga uno di pari livello sugli SDG, in una logica non concorrenziale ma nemmeno di totale indifferenza, con uno spirito collaborativo, di reciproca attenzione e riconoscimento: e ciò di per sé costituirebbe un primo grande risultato.

Obiettivi, target e indicatori sono tutt’altro che standardizzati e disponibili nei paesi poveri e richiedono, comunque, un lavoro aggiuntivo di sintesi per tradurre centinaia di indicatori in strumenti facilmente interpretabili e utilizzabili al servizio dei cittadini e del processo decisionale, come dimostra l’intenzione dell’esercizio, svolto in forma molto provvisoria all’interno del *Sustainable Development Solution Network* (SDSN), di costruzione di un indice sintetico e un pannello di controllo a colori (*Dashboard*) degli SDG¹².

Nel 2013, l’Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ha destinato a livello mondiale solo 325 milioni di dollari al rafforzamento delle capacità nazionali in campo statistico, il che rappresenta una quota dello 0,3% dell’APS mondiale, come negli anni passati, nonostante i frequenti richiami all’importanza dei dati per monitorare e valutare l’andamento degli SDG e l’effetto delle politiche (cui è dedicato il par. 57 della Risoluzione 70/1 delle Nazioni Unite). Poco più di un terzo dei 325 milioni sono andati a favore di paesi dell’Africa sub-sahariana, un sub-continente che continua ad avere il più basso tasso di registrazione e di certificati di morte al mondo (il che, per esempio, impedisce di monitorare con precisione i dati sanitari), ma in cui più in generale i dati amministrativi – dei diversi uffici pubblici, al di là perciò delle competenze dirette degli istituti nazionali di statistica – sono una fonte informativa ampiamente sottoutilizzata e che potrebbe invece produrre dati regolari, disaggregati e a cadenza giornaliera su numerosi ambiti degli SDG.

In un paese come il Senegal, per restare all’esempio citato, ci sono molti margini di miglioramento del sistema e c’è un contesto favorevole, con l’interesse esplicito dell’Agenzia senegalese di statistica, di numerosi uffici pubblici a livello locale e di ministeri che concorrono a definire il sistema statistico nazionale, con cui la cooperazione italiana (l’ufficio di Dakar dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, AICS) e il sistema delle Nazioni Unite (UN-Women) hanno peraltro già avviato una prima proficua collaborazione e si ripromettono ora di sostenere il sistema di elaborazione e valutazione delle politiche pubbliche attraverso un partenariato specifico. Il Senegal è un paese, inoltre, in cui si sperimenterà nel prossimo futuro la pratica della cooperazione europea congiunta (*joint programming*), con un raccordo stretto tra le iniziative di tutti i paesi membri. In questa prospettiva, l’Italia potrebbe esercitare un ruolo di traino e apripista avviando un programma innovativo sul fronte del sostegno al rafforzamento della capacità di raccolta e analisi dati del sistema nazionale con riferimento agli SDG, non focalizzato sulla pratica prevalente nel mondo della cooperazione allo sviluppo di realizzare indagini campionarie ad hoc, ma sul rafforzamento del sistema nazionale in senso ampio, dando concretezza alla generica raccomandazione contenuta nell’Agenda 2030 di «condurre processi regolari e inclusivi di rassegna a livello nazionale e subnazionale dei progressi conseguiti».

In un contesto di poche risorse dell’APS mondiale destinate alle statistiche, il valore aggiunto e la visibilità di un impegno specifico italiano – per esempio focalizzato sull’SDG 5, sulla base degli indicatori multidimensionali sviluppati sin qui con il partenariato italiano e di UN-Women e un supporto al sistema amministrativo di raccolta dati – risulterebbero ingigantiti; inoltre, questo costituirebbe un utile precedente da spendere nella concertazione intra-europea, laddove si potrebbero successivamente moltiplicare gli impegni sul fronte di più SDG con il concorso finanziario contemporaneo e parallelo di altri

¹² J. Sachs, G. Schmidt-Traub, D. Durand-Delacre (2016), *Preliminary Sustainable Development Goal (SDG) Index and Dashboard*, SDSN, New York, 15 febbraio.

paesi membri, concretizzando l'auspicio della Risoluzione del Parlamento Europeo a sviluppare posizioni comuni¹³. Un sistema standardizzato e comparabile di raccolta e analisi dati a regime sui diversi SDG avrebbe anche una validità esterna, rappresentando un modello per esperienze replicabili in altri paesi di prima priorità per l'Italia, essendo tuttavia chiaro che occorrerà che i paesi definiscano nello specifico la propria agenda nazionale che, in funzione dei contesti, identifichi gli indicatori pertinenti e realmente misurabili.

Dal momento poi che l'Africa saheliana è un'area molto vulnerabile ambientalmente e al contempo fonte di flussi migratori verso l'Europa (il Senegal è la prima comunità dell'Africa sub-sahariana presente in Italia), un'esperienza simile potrebbe favorire una maggiore coerenza e coordinamento di vari rivoli di cooperazione allo sviluppo, a cominciare da un maggiore raccordo con le attività promosse dal Ministero dell'Ambiente che ha a disposizione un volume di risorse finanziarie significative, quasi comparabili a quelle dell'AICS, e con le risorse che ora anche il Ministero dell'Interno comincia a destinare a progetti nei paesi di origine dei flussi migratori, Senegal in primis. Non c'è dubbio, infatti, che la raccolta di dati affidabili sia un obiettivo in sé prioritario per chi si prefigge la tutela dell'ambiente e per chi mira a una più efficace gestione dei flussi migratori. Più in generale, infine, è palese che dati regolari e affidabili per il monitoraggio e la valutazione delle politiche, e quindi per una successiva programmazione di interventi, siano essenziali per tutti gli attori coinvolti nella cooperazione allo sviluppo: le ONG e le associazioni, i Comuni e le Regioni, l'AICS, il MAECI e il Parlamento chiamati, in ordine inverso, a legiferare, decidere e realizzare sulla base di un'adeguata conoscenza della realtà e degli effetti prodotti dalle politiche attuate.

Nuove fonti di dati e tecnologie per la loro raccolta e l'integrazione di diverse fonti di dati sono un terreno promettente da esplorare, coinvolgendo forme di partenariato allargate nei diversi sistemi nazionali. Del resto, nello spirito di un'agenda universalistica, questa sfida interessa gli stessi paesi OCSE come l'Italia (certamente avanti rispetto ad altri paesi), che hanno anch'essi un pezzo di strada da percorrere, non disponendo di dati misurati adeguatamente per le centinaia di indicatori riconducibili agli SDG, come si evince da un recente studio che identifica in via preliminare (e non come esercizio di valutazione finale) 86 indicatori relativi a 73 target riferiti a tutti i 17 SDG e per i quali fissa dei risultati da raggiungere entro il 2030, concretizzando uno degli impegni assunti nel Piano d'azione 2016 dell'OCSE sugli SDG. Per inciso, dallo studio si evince che l'ambito dell'SDG 5 è quello in cui i paesi OCSE devono migliorare di più, essendo mediamente oggi solo a un terzo del progresso necessario per conseguire i risultati attesi dell'uguaglianza di genere¹⁴.

Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura di:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>

¹³ Parlamento Europeo (2016), *Follow-up and state of play of the Agenda 2030 and Sustainable Development Goals*, P8_TA-PROV(2016)0224, 12 maggio.

¹⁴ OCSE (2016), *Measuring distance to the SDGs targets. A pilot assessment of where OECD countries stand*, Parigi, luglio.