

RAPPORTO ASVIS 2023 L'ITALIA E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Le disuguaglianze territoriali e la politica di coesione

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota di sintesi relativa al Rapporto ASviS¹ pubblicato nell'ottobre scorso, con specifico riferimento al Capitolo 3, intitolato "Le disuguaglianze territoriali e la politica di coesione"

Introduzione

Il tema delle disparità tra le diverse aree del Paese e tra i diversi gruppi socioeconomici è molto presente in Italia e ha le sue radici nella storia nazionale più profonda.

Anche l'Agenda ONU 2030 presta grande attenzione a questo aspetto, al quale sono dedicati diversi Obiettivi² (in particolare Goal 1, 5 e 10), mentre nel Goal 11, riferito alle città e alle comunità, il Target 11.3 si propone di perseguire una «urbanizzazione inclusiva e sostenibile».

Secondo l'ultimo Rapporto OXFAM³, fra il 2004 e il 2021 la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza in Italia è molto aumentata: la quota a favore del 50% più povero della popolazione è calata dal 13,2% al 8,4%, mentre la quota del 10% più ricco è cresciuta dal 45,4% al 53,5%.

L'Italia è un Paese nel quale le disparità hanno un evidente dimensione territoriale e riguardano diversi aspetti, fra i quali spicca l'ineguale distribuzione del reddito, che nelle Province più ricche risulta in media doppio rispetto a quelle più povere, anche se le disparità territoriali assumono forme variegate e interessano aree forti e aree deboli, centri e periferie, coste e aree interne.

La principale fonte delle politiche per la riduzione delle disparità territoriali è stata la coesione territoriale europea, nata nel 1988 e riformata a seguito della firma del Tratto di Maastricht nel 1993 ma l'attuazione dei programmi, al di là di ogni giudizio sull'efficacia delle misure, soffre di un perdurante problema di «tiraggio» delle risorse, cioè di una limitata capacità di impiego delle medesime.

Fra le decisioni più importanti assunte dal governo Draghi, in pieno accordo con la Commissione europea, vi è stata quella di allineare fra loro i fondi PNRR e quelli della programmazione 2021-2027.

Ma ad oggi, le modalità di integrazione fra le diverse scadenze temporali, le modalità di governance e quelle di rendicontazione dei vari filoni di programmazione non sono ancora note, né si è completata la ridefinizione delle strutture della governance del PNRR prevista dalla L. n. 41/2023, con il trasferimento della Cabina di regia e l'accorpamento dell'Agenzia della coesione nell'omonimo Dipartimento.

Non si può non rilevare che a 45 anni dalla introduzione delle linee fondamentali di assetto del territorio⁴, poi diventati principi fondamentali nella modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, i temi del governo del territorio sono ancor oggi privi di un quadro di coerenza nazionale.

¹ Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile

² SDGs

³ Rapporto OXFAM, La disuguaglianza non conosce crisi, 2023

⁴ Introdotte dall'art. 81 del DPR 616/1977 e ribadite dall'art. 52 del DPR 112/1998

Esso è sempre di più indispensabile per descrivere e valutare le trasformazioni territoriali e le allarmanti disuguaglianze che in essi si producono, per coordinare le politiche settoriali e quelle dei diversi livelli di governo, e per avere un quadro di riferimento per misurare l'andamento dei 17 Goal dell'Agenda ONU 2030, anche al fine di ridefinire le priorità a cui il Paese è chiamato dinanzi all'incalzare delle molteplici crisi ed emergenze in atto.

La Strategia per lo Sviluppo urbano sostenibile (SUS) nei Programmi regionali

Il ciclo di programmazione 2021- 2027 della politica di coesione finanziata dai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) si caratterizza per l'introduzione di un obiettivo strategico dedicato alla dimensione territoriale.

Si tratta dell'*OP5 Un'Europa più vicina ai cittadini* finalizzato alla promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e attuato attraverso l'interazione delle varie componenti strategiche (sociale, economiche, ambientali e culturali) con le diverse tipologie di territori. La realizzazione dei risultati attesi avverrà con la definizione di Strategie di sviluppo territoriale o locale, attuate attraverso *Investimenti territoriali integrati* (ITI) o *Community local led development* (CLLD), concentrati su aree subregionali e guidati da gruppi di azione locale composti dai rappresentanti degli interessi socioeconomici pubblici e privati.

Per quanto riguarda i territori, la politica di coesione italiana non è fin qui riuscita ad integrarsi con le politiche ordinarie. Il tema dell'Agenda urbana ne costituisce un chiaro esempio. Per il ciclo di programmazione 2014-2020 non si è riusciti a far funzionare il CIPU⁵, nonostante sia stato istituito tempestivamente nel 2013, il quale aveva il compito di integrare le diverse programmazioni in un'unica Agenda urbana.

Con il DPCM del 23 novembre 2021 il CIPU è stato ricostituito e l'Agenda urbana nazionale che ha il compito di elaborare è l'articolazione per quei territori della SNSvS⁶. Esiste anche un primo esempio di Agenda urbana del MIMS dell'ottobre 2022 che deve essere estesa a tutti gli altri ministeri.

Esistono perciò le premesse per effettuare questa integrazione anche con i fondi PNRR. Nonostante l'Agenda urbana nazionale interverrebbe nel momento in cui le rispettive programmazioni sono in corso di attuazione, avrebbe comunque un grande significato in quanto consentirebbe di programmare le politiche ordinarie per le città in modo complementare.

Il Programma nazionale *Metro plus e città medie del Sud*

Già previsto nel 2014-2020 con la denominazione di PON Metro, il nuovo Programma Nazionale *Metro Plus e città medie Sud 2021-2027* prevede interventi nelle Città metropolitane italiane oltre che nelle periferie e nelle aree marginali di alcune città medie delle Regioni meno sviluppate. Le 14 Città Metropolitane beneficiarie del programma sono Bari, Cagliari, Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria (Regioni meno sviluppate), insieme a Bologna, Firenze, Genova, Milano, Roma, Torino e Venezia (Regioni più sviluppate).

Affinché le opportunità di innovazione istituzionale in materia di sviluppo sostenibile offerte dalla politica di coesione 2021-2027 possano essere colte è necessario che si realizzino alcune condizioni chiave.

La prima riguarda che venga assicurato il principio di coerenza nelle strategie territoriali. Gli obiettivi delle strategie territoriali per il periodo 2021-2027 riguardano modernizzazione dei servizi, sostegno ad attività economiche e culturali, riduzione dell'impronta ecologica urbana, innovazione delle politiche per l'abitare,

⁵ Comitato interministeriale per le politiche urbane

⁶ Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

contrasto alla esclusione sociale, potenziamento dei servizi alle persone e alla comunità, sviluppo di competenze, promozione della legalità, partecipazione attiva dei cittadini.

Gli obiettivi assunti risultano pienamente coerenti e, in larga misura, perfettamente sovrapponibili a quelli selezionati nelle Strategie e nelle Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile. È necessario, pertanto, incorporare gli obiettivi delle Strategie regionali e delle Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile nelle strategie territoriali, assicurare che il sistema di monitoraggio rilevi l'andamento degli indicatori e dia conto del contributo agli obiettivi, prevedere che se ne tenga conto nelle successive attività di valutazione dei risultati. Ciò è possibile in quanto le strategie territoriali destinate alla Città metropolitane e alle Città medie del Sud sono in fase di predisposizione o aggiornamento per allinearle alle modifiche del quadro strategico della politica di coesione.

La seconda condizione è che venga attuato il principio di complementarità e integrazione degli interventi. A favore delle aree urbane del Paese sono stati attivati specifici programmi di investimento della politica di coesione e del PNRR che hanno destinato ad esse ingenti risorse. Per il ciclo 2021- 2027, la politica di coesione, oltre al Programma nazionale Metro Plus indirizza alle città le risorse delle Strategie di sviluppo urbano inserite nei programmi regionali e le risorse del FSC destinate a Programmi complementari per 12 città metropolitane.

Per quanto riguarda il PNRR, oltre al Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQUA) sono da menzionare i Piani urbani integrati - progetti generali che il governo ha però proposto alla Commissione europea di finanziare con altri fondi a cui si aggiungono i fondi della Banca europea degli investimenti BEI.

Questa varietà di programmi, fondi e progetti con obiettivi strategici in gran parte analoghi ma non esplicitamente correlati e regole di attuazione differenziate, apre una questione relativa all'efficiente uso di risorse pubbliche ed al potenziamento degli impatti. Si tratta di fissare le condizioni strategiche e procedurali volte a definire un chiaro orientamento agli obiettivi, assicurare la complementarità e integrazione strategica e funzionale degli interventi e garantire una chiara demarcazione degli ambiti di intervento su base settoriale, tematica o geografica al fine di evitare sovrapposizioni o duplicazioni.

Le Strategie regionali e le agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile possono offrire la necessaria cornice strategica di riferimento. Promuovere l'integrazione e la complementarità di tipologie di intervento e di fondi diversi, consente un uso efficace ed efficiente delle risorse finanziarie ed una rappresentazione unitaria delle politiche urbane e della finanza pubblica che le sostiene. A tutto questo va aggiunta la piena integrazione con le politiche ordinarie che può essere assicurata solo dall'Agenda urbana nazionale concepita come articolazione della SNSvS.

Le differenze tra le Regioni per Goal

Per ciascun Goal dell'Agenda 2030⁷ nel Rapporto vengono confrontate tre medie: la media dell'indicatore composito per le cinque regioni con migliori performance, quella delle cinque regioni che risultano più problematiche e quella dell'Italia. Tali valori sono confrontanti per due anni: il 2010 e l'ultimo anno disponibile, in modo da evidenziare se le azioni messe in campo nei vari ambiti dello sviluppo sostenibile abbiano avuto un impatto anche sulle differenze territoriali. Tale analisi è svolta nell'ottica di monitorare uno dei principi cardine dell'Agenda 2030, ovvero quello di "non lasciare indietro nessuno".

Dall'analisi emerge che, nei circa dodici anni presi in considerazione, le disuguaglianze territoriali sono aumentate per sette Goal (Goal 3, 4, 5, 6, 7, 11, 15), diminuite per due Goal (Goal 10 e 16), mentre per cinque Goal (1, 2, 8, 9, 12) non si evidenziano variazioni significative.

⁷ esclusi i Goal 13,14 e 17

GOAL 1 - SCONFIGGERE LA POVERTÀ

Si delinea una forte differenza tra la media delle cinque regioni più problematiche e la media delle cinque che mostrano i risultati migliori. Nel 2022 la distanza tra i due gruppi è pari a 25 punti, valore tra i più elevati. Tra il 2021 e il 2022 la differenza tra i due gruppi non mostra variazioni rilevanti, confermando la persistenza di notevoli disuguaglianze territoriali. Il valore dell'Italia, più vicino alle regioni con risultati migliori, testimonia che le altre regioni hanno un comportamento più simile a quello delle regioni con migliori performance.

GOAL 2 - SCONFIGGERE LA FAME

Su questa tematica, la media italiana e quella dei due gruppi di regioni, tra il 2010 ed il 2022 mostrano, in generale, una sostanziale stabilità. Infatti, si ha un miglioramento molto limitato (+2 punti l'Italia, +3 punti le *Top 5*, +2 punti le *Bottom 5*) e permangono le disuguaglianze tra i due gruppi di regioni. Nel 2022 il livello della media delle *Bottom* cinque è al di sotto di 6 punti dalla media italiana e di 10 punti dalla media delle *Top* cinque. Da sottolineare, comunque, che questa distanza risulta essere la minima tra i due gruppi di regioni (unitamente al Goal 16).

GOAL 3 - SALUTE E BENESSERE

Per il Goal Salute e benessere si evidenzia un miglioramento sia del dato medio nazionale sia di quello relativo ai due gruppi di regioni. Questo è accompagnato da un leggero aumento della distanza tra le regioni *Top* e *Bottom*. La variazione della media delle cinque regioni con la migliore performance è pari a +11 punti, mentre quella delle *Bottom 5* è di +9. Nel 2022 la distanza tra i due gruppi di regioni ammonta a 18 punti.

GOAL 4 - ISTRUZIONE DI QUALITÀ

Dal 2010 al 2022 le disuguaglianze in tema di istruzione si sono acuite: se la media delle prime cinque regioni è aumentata di 7 punti, in linea con il dato medio nazionale, per le ultime cinque si è registrato un aumento di soli 4 punti. La situazione critica è confermata dalla distanza delle medie dei due gruppi, che nel 2022 è pari a 26 punti (23 nel 2010), tra le più elevate.

GOAL 5 - PARITÀ DI GENERE

Per la Parità di genere, tra il 2010 ed il 2022 si è registrato un aumento delle disuguaglianze territoriali. Nel periodo analizzato, la media delle cinque regioni più problematiche non ha registrato alcuna variazione, mentre il dato nazionale e quello delle 5 regioni *best performer* sono entrambi migliorati di 4 punti. Il miglioramento del dato medio nazionale mette in luce l'acuirsi delle già esistenti differenze territoriali tra regioni meno performanti ed il resto dell'Italia.

GOAL 6 - ACQUA PULITA E SERVIZI IGIENICO-SANITARI

Per questo Goal si evidenzia un peggioramento generalizzato tra il 2010 ed il 2022, a cui si accompagna un aumento della distanza tra regioni. Il valore della media italiana diminuisce di 3 punti, quello delle cinque regioni *best performer* di 2 mentre quello delle cinque *worst performer* passa da un valore pari a 85 nel 2010 ad un valore di 77 nel 2022. La distanza tra i due gruppi di regioni arriva a 34 punti nel 2022, distanza massima tra i Goal analizzati, che conferma le forti criticità in termini di disuguaglianze legate all'uso e allo sfruttamento dell'acqua.

GOAL 7 - ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE

Per l'Energia pulita e accessibile, tra il 2010 ed il 2021 si registra un miglioramento di 3 punti per la media italiana, di 2 per le *Bottom 5* e di 4 punti per le cinque regioni più performanti: con un conseguente aumento, se pur lieve, della disuguaglianza tra i due gruppi. Nel 2021 la distanza è pari a 19 punti.

GOAL 8 - LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

Per il Goal 8 si evidenzia un miglioramento non particolarmente rilevante, unito ad una sostanziale stabilità delle differenze tra la media delle 5 *best performer* e la media delle 5 *worst performer*. Questo

assume particolare rilievo visto che la distanza tra i due gruppi di regioni, nel 2022, si attesta su 32 punti; differenza che risulta essere la seconda più elevata tra quelle analizzate.

GOAL 9 - IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

Tra il 2010 ed il 2022 si registra una variazione positiva sia per la media delle cinque regioni con la performance migliore che per la media delle cinque con performance peggiori. Entrambi questi gruppi mostrano un progresso simile a quello della media italiana. Il generale miglioramento evidenziato è accompagnato, quindi, da una sostanziale conferma della distanza tra i territori (16 punti di distanza nel 2022), che, comunque, risulta una tra le più basse. Inoltre, il valore dell'Italia, più vicino alle best performer, testimonia che le altre regioni hanno un comportamento più vicino a quello medio delle regioni con migliori performance.

GOAL 10 - RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

Nel periodo 2010-2022 in tema di disuguaglianze si registra una riduzione della distanza tra regioni, questo però è determinato da un peggioramento nelle regioni *best performer* e da un miglioramento, comunque di scarsa entità, delle *worst performer*, con la media italiana che rimane stabile. La differenza tra i due gruppi, di 25 punti nel 2010, si riduce a 22 nel 2022.

GOAL 11 - CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

Il Goal 11 presenta tra il 2010 ed il 2021 una situazione di stabilità sia per le cinque regioni più performanti sia per l'Italia. Diverso è l'andamento delle cinque regioni meno performanti, che registrano un peggioramento, con un conseguente aumento delle disuguaglianze territoriali.

Quest'ultimo gruppo, nel 2021, è distante 16 punti dall'Italia e 22 punti dalle cinque regioni più performanti, con il livello della media italiana più vicino a quello del gruppo più performante, a testimoniare che le altre regioni o province autonome hanno un comportamento più simile a quello delle regioni più virtuose in questa tematica.

GOAL 12 - CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

Per il Goal 12 si ha un miglioramento del dato medio nazionale di 14 punti, mentre i due gruppi di regioni hanno lo stesso progresso, pari a 9 punti, mantenendo quindi stabile la loro distanza.

Questo comporta un avvicinamento del dato nazionale alla media delle regioni con migliore performance (ridotto a soli 3 punti), ad indicare che le altre undici regioni hanno migliorato la loro situazione più di quelle qui considerate. Anche in questo caso un miglioramento generalizzato non si accompagna ad una riduzione delle distanze tra regioni.

GOAL 15 - VITA SULLA TERRA

Per il Goal 15 si registra un trend negativo sia per la media delle cinque *best performer* sia per quella delle cinque *worst performer*, sia per la media nazionale, con una diminuzione, rispettivamente, di 5, 7 e 6 punti. Questo, oltre ad un peggioramento generalizzato della realtà del nostro Paese, determina un, se pur lieve, aumento delle disuguaglianze territoriali. Evoluzione che assume particolare rilievo visto che i due gruppi, nel 2022 arrivano ad esser distanti 29 punti, una delle differenze più alte tra quelle analizzate.

GOAL 16 - PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

La media nazionale e quella delle cinque *best performer* subiscono un lieve peggioramento, con la media delle cinque *worst performer* che invece registra un miglioramento di simile entità. Questo contesto, pur negativo, permette alla media delle cinque regioni più problematiche di avvicinarsi al dato nazionale, il quale, nel 2022, risulta essere più alto di soli 3 punti. L'insieme di questi comportamenti, fa sì che la distanza tra le regioni più performanti e quelle meno performanti diminuisca, attestandosi a 10 punti nel 2022. Distanza minima tra i Goal analizzati (unitamente al Goal 2).