

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

L'AGENDA 2030 E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. COSTRUIRE RETI PER SFIDARE LA PANDEMIA

a cura di Patrizia Bordina, dottore di ricerca in "Competenze ed Innovazioni per lo sviluppo", Università della Calabria. Funzionario Dipartimento Economia e Finanze, Regione Calabria.

Samuela Egiziano, dottoranda di ricerca in "Imprese, Mercati ed Istituzioni dell'Unione Europea", Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro. Consulente Dipartimento Economia e Finanze, Regione Calabria.

Michele Stefanizzi, Dirigente Settore Rendiconto – Conto Consolidato, Dipartimento Economia e Finanze, Regione Calabria.

Abstract

Il presente lavoro intende avanzare un'ipotesi di raccordo tra gli strumenti della programmazione territoriale e quelli fissati dall'Agenda 2030 a livello locale, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare, quello su cui intendiamo porre l'attenzione è il cambio di rotta circa il coinvolgimento attivo delle comunità di riferimento. Non solo, affinché sia possibile un reale cambiamento, oltre che per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda, sono necessarie azioni di "sensibilizzazione e formazione" rivolte ai decisori politici e al personale della Pubblica Amministrazione regionale, nonché alcuni accorgimenti tecnici (Raccordo SDGs e bilancio, Indicatori e Piano delle performance) che potrebbero in parte favorire la sinergia tra programmazione economica e finanziaria, piano delle performance e obiettivi dell'Agenda 2030.

This work intends to advance a hypothesis of connection between the tools of regional planning and those set by the 2030 Agenda at the local

level, with its 17 sustainable development goals. In particular, what we want to focus on is the change of course regarding the active involvement of the reference communities. Not only that, in order for real change to be possible, as well as for the effective achievement of the objectives set by the Agenda, "awareness and training" actions aimed at policy makers and staff of the regional public administration are necessary, as well as some technical measures (Connection SDGs and balance sheet, indicators and performance plan) which could partly favor the synergy between economic and financial planning, performance plan and objectives of the 2030 Agenda.

Parole chiave: Agenda 2030, Sustainable Development Goals (SDGs), DEFR, PNRR.

***per quanto il lavoro sia frutto di un progetto unitario, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Samuela Egiziano, i paragrafi 2.1 e 2.2 a Patrizia Bordina, i paragrafi 3 e 4 a Michele Stefanizzi.**

Introduzione

Da oltre un cinquantennio è in atto un dibattito internazionale sul superamento del PIL, come unico indicatore di misurazione del benessere, sulla base della consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società debbano tenere conto anche della dimensione sociale ed ambientale del benessere, corredate da misure di disegualianza e sostenibilità.

Sono stati, pertanto, proposti indicatori di benessere, di sostenibilità ambientale, di qualità sociale e di parità tra i sessi, quali strumenti da tenere in considerazione nell'elaborazione, nell'adozione e nella valutazione delle politiche pubbliche, al fine di integrare l'uso degli indicatori macroeconomici, ritenuti non più sufficienti a misurare il grado di benessere di una comunità.

In ambito nazionale, da alcuni anni è stato avviato il progetto BES¹, tramite un'iniziativa congiunta del CNEL e dell'ISTAT, al fine di fornire un

¹ Il progetto Bes nasce nel 2010 per misurare il **Benessere equo e sostenibile**, con l'obiettivo di valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. A tal fine, i tradizionali indicatori economici, primo fra tutti il Pil, sono stati integrati con misure sulla qualità della vita delle persone e sull'ambiente. ISTAT, Il Rapporto Istat sul Bes, 2020.

significativo contributo in questa direzione. Tale progetto è finalizzato all'individuazione delle misure più idonee a rappresentare il progresso del Paese e dei territori verso l'incremento del benessere dei cittadini. Esso considera 12 dimensioni (articolate in origine in 130 indicatori, attualmente sono 152), come ad esempio la salute, l'istruzione, l'ambiente e la qualità dei servizi.

Dal 2013 ogni anno ne deriva dal progetto un rapporto pubblicato dall'ISTAT, giunto alla sua ottava edizione con il "Rapporto BES 2020". Proprio in tale anno il set di indicatori è stato ampliato a 152 rispetto ai 130 delle scorse edizioni, con una profonda revisione che tiene conto delle trasformazioni che hanno caratterizzato la società italiana nell'ultimo decennio, comprese quelle legate al diffondersi della pandemia da COVID-19².

Nell'ultimo Rapporto si evidenzia come la pandemia abbia rappresentato un rallentamento in più di un settore. Gli indicatori del Bes nel 2020 hanno registrato impatti particolarmente rilevanti su alcuni progressi raggiunti in dieci anni sul fronte della salute. L'emergenza sanitaria, infatti, ha avuto conseguenze pesanti sul mercato del lavoro già poco dinamico e segmentato e, di conseguenza, ha imposto una battuta di arresto nella partecipazione culturale.

A livello internazionale, il 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile nella quale si delineano le direttrici delle attività per i successivi 15 anni.

Gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (17 Sustainable Development Goals - SDGs), che compongono l'Agenda 2030, rappresentano il piano di azione globale per sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità per tutti.

² Tagliacozzo G., Baldazzi B., Ferruzza A., Costanzo L., (2017), Gli indicatori dell'Istat per gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle nazioni unite (SDGs). Paper presentato alla XXXVIII Conferenza italiana di Scienze regionali, tenuta a Cagliari.

In Italia, il principale strumento di attuazione dell'Agenda 2030 è costituito dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile – SNSvS, approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il 22 dicembre 2017, nella quale sono definite le linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli SDGs entro il 2030. La Strategia, che deve essere aggiornata dal Governo con cadenza almeno triennale, contiene una serie di scelte strategiche e obiettivi nazionali articolati all'interno di cinque aree speculari a quelle degli SDGs (Persone, Pianeta, Pace, Prosperità, Partnership), cui è associato un elenco preliminare di strumenti di attuazione individuati nel processo di consultazione istituzionale.

L'attuazione dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, richiede il contributo dei governi statali e regionali per poter mettere in campo una implementazione coordinata e funzionale al raggiungimento dei target previsti nei singoli goals. Le Regioni, con il rilevante apporto degli stakeholder, sono chiamate a contribuire alla realizzazione della strategia nazionale di sviluppo sostenibile promuovendo a loro volta delle strategie nei rispettivi territori. Tuttavia, il contributo delle Regioni potrebbe essere determinante solo se i principi della sostenibilità fossero previsti negli strumenti di programmazione regionali e collegati al ciclo della programmazione finanziaria, nonché alla struttura del bilancio regionale.

In questo contributo verranno fornite alcune riflessioni sulle possibili modalità di raccordo tra gli strumenti di programmazione regionale, sia di livello strategico (Programma regionale di Sviluppo) che operativo (Documento di economia e finanza regionale, Piano degli indicatori e dei risultati attesi del bilancio) e gli obiettivi e strumenti di monitoraggio dell'Agenda ONU 2030 a livello territoriale. Solo prevedendo all'interno dei documenti di programmazione gli obiettivi e i target dell'Agenda 2030, sarà infatti possibile orientare efficacemente le politiche regionali per l'attuazione dello sviluppo sostenibile.

1. Il “Documento di economia e finanza regionale (DEFR)” nell’ambito del principio contabile applicato della programmazione di bilancio

La riforma armonizzatrice dei bilanci degli enti territoriali, di cui dal D. Lgs. n. 118/2011, integrato dal D. Lgs. n. 126/2014 e da successivi decreti ministeriali di aggiornamento (ex artt. 3, comma 6, 4, comma 7 ter e 11, comma 11 del D. Lgs. n. 118/2011), prevede all’art. 36 che *“le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione (Allegato 4/1).”*

In particolare, nel principio contabile applicato 4/1 (principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio) di cui al D. Lgs. n. 118/2011, il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) – si afferma – *“descrive gli scenari economico finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica ed espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento”*.

Il DEFR è presentato dalla Giunta e trasmesso al Consiglio, il quale lo approva con risoluzione.

Con il DEFR si avvia la programmazione annuale (e triennale a scorrimento) di bilancio.

Ogni Regione ha la possibilità di definire i contenuti del DEFR, che dovrà prevedere almeno quanto segue:

- ✓ le politiche da adottare;
- ✓ gli obiettivi della manovra di bilancio, tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno;
- ✓ il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento;
- ✓ gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate.

Il DEFR si articola in due sezioni:

- ✓ la prima sezione comprende il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento e la descrizione degli obiettivi strategici con particolare attenzione agli obiettivi e agli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali;
- ✓ la seconda sezione, invece, comprende la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente, la manovra correttiva, l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi e, infine, gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito.

2. L'Agenda 2030 e gli enti territoriali

Il concetto di sostenibilità³ è, oramai, inserito all'interno della pianificazione dei sistemi socioeconomici a tutti i livelli di governo, internazionale, nazionale, regionale e locale; tra tutte, la dimensione

³ Daly Herman E. (2001), *Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile*. Einaudi.

locale, in virtù della sua stretta vicinanza al territorio, è quella che ha maggiore impatto in termini di maggiori responsabilità. Attraverso un'analisi degli obiettivi dell'Agenda di sviluppo 2030 delle Nazioni Unite è possibile realizzare una costruzione ideal-tipica del concetto di sviluppo sostenibile⁴.

Il nuovo programma di sviluppo per il 2030 si presenta come un ambizioso progetto, il cui successo dipende dal raggiungimento di un'ampia varietà di obiettivi a livello sociale, ambientale ed economico e dal gestire le interdipendenze tra questi obiettivi. Questi ultimi non sono vincolanti, in quanto la loro attuazione trae origine solamente dalla volontà degli Stati nel creare politiche, piani e programmi per raggiungerli.

Gli obiettivi di cui sopra e la loro articolazione in target implicano, per il settore pubblico, una forte azione programmatica e di indirizzo.

Nell'ambito della normativa italiana, il concetto di sviluppo sostenibile è stato introdotto con il decreto legislativo nr. 152 del 3 aprile 2006, laddove si evince (art. 3-quater, Principio dello sviluppo sostenibile) che *"Ogni attività umana giuridicamente rilevante (...) deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.*

Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare

⁴ Falzarano, A. (2020). Agenda 2030 tra Sviluppo Sostenibile e cultura della sostenibilità: una lettura sociologica: Agenda 2030 between Sustainable Development and the Culture of Sustainability: A Sociological Reading. *Culture e Studi del Sociale*, 5(1), 143-152.

un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane".

Dallo stesso decreto legislativo e, in particolare, dall'art. 34 si evince che *"Entro dodici mesi dalla delibera di aggiornamento della strategia nazionale, le regioni si dotano, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, senza oneri aggiuntivi a carico dei bilanci regionali, di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale. Le strategie regionali indicano insieme al contributo della regione agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere".*

Sulla base di quanto detto, dunque, le Regioni dovranno predisporre un documento strategico che sia coordinato con la Strategia Nazionale di sviluppo sostenibile e con i documenti programmatici regionali. Dovranno, inoltre, definire adeguati strumenti di monitoraggio.

Emerge con forza, dunque, il ruolo fondamentale delle regioni e dei governi locali, chiamati all'attuazione di misure e azioni che hanno impatto sulla sostenibilità economica, sociale e territoriale, veicoli centrali per diffondere i contenuti e aumentare i livelli di consapevolezza sugli SDGs, mediante un ampio coinvolgimento e ascolto delle comunità locali. In particolare, la sostenibilità e la resilienza trasformativa costituiscono alcune possibili chiavi di accesso per la rinascita del territorio a seguito

dell'emergenza sociale dettata dal Covid-19 attraverso la proposta di iniziative e progettualità a supporto del pubblico⁵.

Quanto al contesto regionale, una delle criticità maggiormente riscontrate, le quali rendono più ostico il pieno recepimento degli obiettivi e degli indicatori dell'Agenda 2030, è l'orizzonte temporale di riferimento, che nel caso della programmazione regionale coincide con la durata della legislatura. Pertanto, apparirebbe più congeniale allo scopo, adottare un documento strategico per lo sviluppo sostenibile con un orizzonte temporale di medio – lungo periodo.

In ambito nazionale, una prima proposta circa il recepimento all'interno degli strumenti di programmazione regionale degli obiettivi e dei target dell'Agenda 2030, è stata avanzata dalla regione Lombardia che, il 10 luglio 2018, ha approvato il programma regionale di sviluppo, corredato da un allegato "Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030". Quest'ultimo coniuga la volontà di mantenere la coerenza interna tra programmazione strategica, programmazione finanziaria e valutazione del ciclo delle performance con la volontà da parte della Giunta e del Consiglio di realizzare alcune delle sfide che i 17 obiettivi e i 169 target pongono ai policy maker, il cui scopo è quello di innovare le politiche regionali.

Le sfide che l'Agenda 2030 si prefigge con i suoi 17 SDGs e 169 target, esigono capacità di innovazione nonché orientamento alla sperimentazione di nuove soluzioni gestionali e organizzative, anzitutto, da parte dei Comuni, chiamati a svolgere un ruolo attivo nei processi di formulazione delle politiche e delle strategie di sviluppo locale, oltre che nell'erogazione dei servizi pubblici che a loro competono.

⁵ Pignalberi, C. (2021). Promuovere esperienze di apprendimento sul territorio: la sostenibilità e la resilienza come motore di "rinascita" ai tempi del Covid-19. FORMAZIONE & INSEGNAMENTO. Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione, 19(1), 281-295.

L'Agenda 2030 fornisce un sistema di indicatori di riferimento che obbliga a dichiarare ex-ante quali obiettivi raggiungere e, quindi, a monitorarne il progresso nel tempo.

Esempi di questo genere sono ampi e diversificati, quali, ad esempio, mobilità sostenibile, soluzioni di produzione di energia rinnovabile, illuminazione pubblica a basso consumo, pagamento per i servizi eco sistemici. Per il puntuale raggiungimento degli obiettivi, è necessario adottare azioni che implicano il coinvolgimento degli attori a livello locale. Ciò ovviamente implica che le competenze interne agli enti locali debbano necessariamente integrarsi. A tal proposito, il networking e la costruzione di reti possono essere utili per il trasferimento delle pratiche attuate tra diversi territori.

A titolo meramente esemplificativo, nel giugno 2017, in occasione del G7 Ambiente, i sindaci delle città metropolitane hanno firmato la "Carta di Bologna per l'ambiente". Trattasi di un documento che vede coinvolte le maggiori città italiane impegnate a dotarsi di una propria 'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile'. In tale agenda gli obiettivi generali vengono declinati in base alle specificità di ogni territorio, coerentemente con gli SDGs.

Ancora, nel luglio 2017, è stata pubblicata un'analisi sugli SDGs, il "Rapporto Lombardia 2017", primo esempio concreto di analisi degli SDGs a livello regionale. Infatti, esso declina gli obiettivi sul territorio e confronta il posizionamento lombardo con quello dei 21 Paesi europei facenti parte dell'Ocse.

2.1 L'Agenda 2030 e i Sustainable Development Goals (SDGs)

I 17 Obiettivi di Sviluppo che costituiscono l'Agenda 2030 e i 169 target in cui si suddividono, sono interconnessi ed indivisibili. Pertanto, richiedono un forte livello di integrazione delle politiche globali, nazionali e locali che necessariamente devono considerare i diversi ambiti dello sviluppo

sociale, economico ed ambientale. Gli SDGs mirano a combattere la fame nel mondo, le disuguaglianze sociali ed economiche, sostenere la creazione di società pacifiche ed inclusive, garantire il rispetto e la tutela dei diritti umani e delle risorse naturali del nostro Pianeta. Questi obiettivi sono indistintamente rivolti a tutti i Paesi del mondo e sono orientati alla ricerca di soluzioni innovative che tengano conto dei diversi livelli di sviluppo dei contesti nei quali opereranno. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile formano così un insieme integrato di azioni per la costruzione di un percorso di sviluppo sostenibile, che coniughi la crescita economica e la tutela dell'ambiente, obiettivi da raggiungere entro il 2030⁶.

Dunque, gli SDGs hanno come obiettivo prioritario quello di fornire un contributo concreto alle politiche degli Stati e alla società nel suo complesso per rispondere a numerose sfide, nelle quali lo sviluppo sostenibile è considerato il principio cardine per la cooperazione internazionale. Diviene, pertanto, fondamentale, che gli obiettivi dell'Agenda 2030 si trasformino in strategie e azioni capaci di realizzare un virtuoso percorso di sviluppo economico, sociale e ambientale diffuso ed integrato. Per il puntuale raggiungimento degli obiettivi, tuttavia, occorre considerare i diversi contesti regionali e il modo in cui gli stessi potrebbero efficacemente conseguire gli SDGs attraverso azioni di coinvolgimento delle comunità locali per la realizzazione di percorsi di trasformazione sostenibile. (Cavalli, 2018)⁷.

Tabella 1

⁶ Asvis (2020), L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto Asvis 2020.

⁷ CAVALLI, L., Fondazione Eni Enrico Mattei, 2018. Agenda 2030 da globale a locale. Milano.



2.2 L'Agenda 2030 nei documenti di finanza pubblica

Nel ciclo del Bilancio dello Stato non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli obiettivi dell'Agenda. Eppure, data l'ampiezza dei temi che trattano, si rintracciano in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica⁸.

Per la prima volta nel 2017, quattro indicatori del BES, che sono stati considerati prioritari tra i dodici indicati dalla legge⁹ (il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, un indice di diseguaglianza del reddito disponibile, il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti), sono stati inseriti nel documento di

⁸ Festival dello Sviluppo Sostenibile 2021. L'Agenda 2030 e il Bilancio dello Stato, D'Autilia M. L. (ISTAT).

⁹ Con la legge 163 del 4 agosto 2016, che ha riformato la legge di bilancio e, successivamente, col decreto del 16 ottobre 2017, sono stati individuati i 12 indicatori BES, che sono: reddito medio disponibile aggiustato pro capite; indice di diseguaglianza del reddito disponibile; indice di povertà assoluta; speranza di vita in buona salute alla nascita; eccesso di peso; uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; indice di criminalità predatoria; indice di efficienza della giustizia civile; emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; indice di abusivismo edilizio.

Economia e Finanza con il fine ultimo di monitorare gli effetti delle politiche economiche del Governo sul benessere dei cittadini.

Secondo quanto disposto dalla legge nr. 163/2016, *"il Documento di Economia e Finanza deve includere un allegato con alcuni indicatori BES appositamente selezionati e la previsione della loro evoluzione nel triennio. Entro il 15 febbraio di ogni anno, il MEF deve predisporre una relazione con l'evoluzione degli indicatori sulla base degli effetti dei provvedimenti di legge"*¹⁰.

Successivamente, nel DEF 2018, l'analisi degli indicatori BES è stata estesa a tutti gli indicatori selezionati dal Comitato BES. Trattasi di un'importante innovazione per valutare gli effetti delle politiche economiche adottate dal Governo sul benessere degli individui. In tal modo, si genererebbe un sistema di controllo strategico, che vedrà coinvolti le varie articolazioni della pubblica amministrazione centrale e le amministrazioni pubbliche territoriali. In particolare, la scelta operata dal MEF di adottare gli indicatori BES all'interno del ciclo di programmazione economico finanziaria potrebbe generare importanti conseguenze sull'attività di programmazione regionale, che coinvolgono diverse fasi: dalla redazione di un documento strategico sullo sviluppo sostenibile, alla definizione e al monitoraggio degli indicatori a livello territoriale, per concludere, poi, con l'inserimento nel ciclo di programmazione regionale dei goals e dei target dell'Agenda 2030. Difatti, le Regioni potrebbero inserire tra gli indicatori di bilancio previsti dall'articolo 18-bis, del decreto legislativo n. 118 del 2011, ulteriori indicatori che richiama i target dell'Agenda ONU 2030, nei propri ambiti di competenza.

Infine, all'interno del DEF 2019, così come nella relativa Nota di aggiornamento (NADEF), è possibile riscontrare l'intenzione di prevedere all'interno degli obiettivi di crescita economica iniziative di sostenibilità

¹⁰ Per un esame delle disposizioni della L. 163/2016 e per una breve descrizione del processo che ha portato all'introduzione nel DEF di indicatori di benessere si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012", svolta presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5a del Senato della Repubblica il 26 maggio 2016.

ambientale e sociale, promuovendo un *'Green New Deal'*¹¹ che sarà oggetto di uno specifico disegno di legge collegato alla manovra di bilancio e avente per oggetto la transizione ecologica del Paese. In particolare, la NADEF prevede l'adozione di:

- ✓ un piano pluriennale di investimenti pubblici che dovranno porre al centro la protezione dell'ambiente. Trattasi di un piano volto a favorire la transizione dell'economia verso un modello di crescita sostenibile, inclusiva ed equa;
- ✓ misure finalizzate alla riconversione ecologica delle imprese e all'efficienza energetica;
- ✓ interventi volti a stimolare gli investimenti privati, nonché la transizione verso la *'Quarta rivoluzione industriale'* (digitalizzazione, robotizzazione e intelligenza artificiale).

3. Raccordo con il bilancio e la relazione tra gli SDGs e le missioni e programmi regionali

I documenti di programmazione finanziaria sono suddivisi per Missioni e Programmi, secondo l'articolazione comune a tutte le pubbliche amministrazioni introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011 e risponde alla finalità di costruire un conto consolidato della pubblica amministrazione, garantendo il coordinamento a livello internazionale con la classificazione funzionale della spesa pubblica COFOG¹². A tal fine, bisognerebbe

¹¹ Nel Programma di Governo del 4 settembre 2019, il Presidente del Consiglio ha predisposto le linee programmatiche per costruire la politica generale del Governo, per il prosieguo della XVIII Legislatura; in particolare si evince, in coerenza con l'Agenda 2030: «*Il Governo intende realizzare un Green New Deal, che comporti un radicale cambio di paradigma culturale e porti a inserire la protezione dell'ambiente e della biodiversità tra i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale; tutti i piani di investimento pubblico dovranno avere al centro la protezione dell'ambiente. Il Governo persegue la tutela degli interessi nazionali, promuovendo un nuovo equilibrio globale basato sulla cooperazione e la pace e rafforzando il sistema della cooperazione allo sviluppo, nel quadro di un 'multilateralismo efficace', basato sul pilastro dell'alleanza euro atlantica, con riferimento all'opera delle Nazioni Unite, e sul pilastro dell'integrazione europea. È inoltre necessario rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle città metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli comuni*». Corte dei Conti, Sezione Regionale del controllo per la Lombardia, Giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia, esercizio 2019.

¹² La classificazione della spesa pubblica per funzione utilizzata nei conti nazionali fa riferimento alla Cofog (acronimo di Classification Of Function Of Government), classificazione internazionale adottata come standard dal Sec95. La Cofog è articolata in 3 livelli di analisi: il primo livello è costituito da dieci divisioni, ciascuna delle

realizzare una matrice di raccordo tra la struttura per Missioni e Programmi del bilancio di previsione e quella degli obiettivi dell'Agenda 2030, che restituisca evidenza dell'allocazione degli impegni previsti nel bilancio regionale tra i diversi obiettivi dell'Agenda 2030.

L'articolo 12 del D. Lgs. n. 118/2011 prevede che le amministrazioni pubbliche territoriali adottino comuni schemi di bilancio articolati per missioni e programmi che evidenzino le finalità della spesa, allo scopo di assicurare maggiore trasparenza e confrontabilità delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali.

Il confronto che tale analisi si propone di offrire, è stato condotto, per la parte del bilancio a livello di programma, mentre nel caso dell'Agenda 2030 sono stati considerati i 17 goals.

Per i programmi della missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", è possibile proporre l'associazione con l' SDG numero 16, ossia quello inerente al funzionamento degli organismi in modo efficace, responsabile ed inclusivo; i programmi della missione 14 "Sviluppo Economico e Competitività" potrebbero fare riferimento all'SDG numero 8, che si prefigge di realizzare condizioni di lavoro dignitoso e crescita economica; ancora, i programmi della Missione 13 "Tutela della Salute" sono associabili principalmente all'SDG numero 3, ossia quello attinente alla salute ed al benessere; infine, si potrebbe rilevare una corrispondenza tra i programmi della missione 14 "Sviluppo Economico e Competitività", quelli della missione 9 "Sviluppo sostenibile e Tutela del Territorio e dell'Ambiente" e quelli della missione 16 "Agricoltura, Politiche agroalimentari e Pesca" con gli SDGs numero 9, 11 e 12, relativi rispettivamente alle imprese, innovazione e infrastrutture, alle città e comunità sostenibili e ai modelli di consumo e produzioni sostenibili.

quali è suddivisa in gruppi, a loro volta ripartiti in classi. Le spese per interventi e servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; quelle di tipo individuale vengono incluse nelle rimanenti divisioni. ISTAT, 2009. <https://www.istat.it/it/archivio/6427>

Inoltre, l'SDG numero 14 (conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile) potrebbe trovare corrispondenza con la missione 16 "Agricoltura, Politiche agroalimentari e Pesca".

Nelle tabelle 2 e 3 che seguono, a titolo di esemplificativo, vengono riportate le possibili corrispondenze, rispettivamente, tra i programmi della Missione 9 "Sviluppo Sostenibile e Tutela del Territorio e dell'Ambiente" e quelli della Missione 13 "Tutela della Salute e servizi socio-sanitari" del bilancio regionale e gli SDGs. Tale rappresentazione mette in evidenza il quadro dell'impegno finanziario dell'amministrazione regionale sugli SDGs, facilitando l'utilizzo da parte del decisore pubblico del framework dell'Agenda 2030 nelle scelte di programmazione. Tali tabelle di raccordo tra bilancio e SDGs potrebbero divenire uno strumento di supporto operativo alla programmazione regionale e di condivisione e verifica con le amministrazioni regionali della coerenza delle proposte dello schema di raccordo.

Tabella 2 Raccordo tra i programmi della missione 9 del bilancio regionale e gli SDGs

<u>MISSIONE 9</u>																	
	Sustainable Development Goals																
SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Programmi																	
Difesa del suolo													x				
Tutela, valorizzazione e recupero ambientale						X			x								
Rifiuti							X						X				
Servizio idrico integrato						x											
Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione			x										x		x		
Tutela e valorizzazione delle risorse idriche						X					x						
Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli Comuni								x	x		x						
Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento						x	X										
Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e l'ambiente													x				

Tabella 3 Raccordo tra i programmi della missione 13 del bilancio regionale e gli SDGs

<u>MISSIONE 13</u>																		
TUTELA DELLA SALUTE E SERVIZI SOCIO-SANITARI	Sustainable Development Goals																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Programmi																		
Servizio sanitario regionale-finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA			x							x								
Servizio sanitario regionale-ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi																		
Servizio sanitario regionale-investimenti sanitari			x								x						x	
Ulteriori spese in materia sanitaria			x							x								
Politica regionale unitaria per la tutela della salute					x					x								

4. II “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”: un’occasione per orientare le politiche pubbliche verso lo sviluppo sostenibile e il caso REGIONE CALABRIA

Com’è evidente, avendo la crisi pandemica messo in discussione economie, sistemi di governance e dinamiche sociali, i singoli Stati europei sono stati costretti a prendere decisioni fondamentali in tempi serrati. Tuttavia, considerata l’etimologia della parola “pandemia”, che si riferisce a “ciò che interessa tutte le persone”, o tutti gli stati, risulta evidente che la risposta al Covid-19 debba inevitabilmente essere di carattere sovranazionale¹³.

L’Unione Europea ha prontamente reagito alla crisi pandemica con il “Next Generation EU (NGEU)”, strumento appositamente pensato e costruito per integrare il Quadro Finanziario Pluriennale 2021 - 2027. La principale

¹³ Cavalli, L., Alibegovic, M., Cruickshank, E., Farnia, L., Romani, I. G., & Sanna, S. (2021). Il contributo degli investimenti del PNRR all’Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea-The contribution of PNRR investments to the 2030 Agenda in light of the European Commission’s assessment. FEEM Policy Brief, (3-2021).

componente del NGEU è rappresentata dal “Dispositivo per la ripresa e resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF)”. Si tratta di un vasto programma di riforme ed investimenti finalizzati a ricostruire il futuro dell’Europa. Volendo circoscrivere il nostro campo di analisi al solo contesto italiano, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si inserisce all’interno del programma Next Generation EU (NGEU), si sviluppa attorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:

- ✓ digitalizzazione e innovazione;
- ✓ transizione ecologica;
- ✓ inclusione sociale.

Da questo punto di vista, quindi, il Documento di Economia e Finanza regionale 2022-2024 ha registrato le previsioni degli effetti delle straordinarie opportunità determinate dalle misure varate a livello europeo e nazionale nel contesto del programma Next Generation EU (NGEU) che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

La principale componente del programma NGEU, come pocanzi detto, è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026 e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 di sovvenzioni, i restanti 360 miliardi di prestiti a tassi agevolati).

Anche per il nostro paese, il NGEU rappresenta un’opportunità di sviluppo attraverso la quale è possibile modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzandone il sistema produttivo e intensificandone gli sforzi nel contrasto alla povertà, all’esclusione sociale e alle disuguaglianze.

Il Piano di Ripresa e Resilienza presentato dall’Italia, denominato “Italia Domani” prevede un pacchetto coerente di 63 riforme strutturali e 134 investimenti per totale di 197 misure ripartite, a loro volta, su 6 Missioni o settori di intervento prioritari:

- Transizione digitale: per sostenere la trasformazione digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo;
- Transizione verde: per migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico assicurando una transizione equa e inclusiva;
- Infrastrutture e mobilità sostenibile: per lo sviluppo razionale di una infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese;
- Istruzione e ricerca: per rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali, la ricerca e il trasferimento tecnologico;
- Inclusione e coesione: per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale;
- Salute: per rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure.

In merito alla riduzione dei divari territoriali, il PNRR destina ingenti risorse al Mezzogiorno e prevede investimenti significativi proprio in materia di coesione sociale oltre che di discriminazione di genere.

La Calabria viene specificamente citata tra le righe del documento riguardo:

- ✓ alla conversione verso l'idrogeno delle linee ferroviarie non elettrificate e caratterizzate da elevato traffico in termini di passeggeri con un forte utilizzo di treni a diesel;
- ✓ alle misure per garantire la piena capacità gestionale nei servizi idrici integrati;
- ✓ agli interventi infrastrutturali e tecnologici nel settore ferroviario con particolare riferimento alla realizzazione dei primi lotti funzionali delle direttrici Salerno-Reggio;
- ✓ ai collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci permettendo di ridurre i tempi di percorrenza e di aumentare la capacità;

- ✓ al miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud;
- ✓ al rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) mediante una riforma che punti a semplificare il sistema di governance delle ZES e a favorire meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi.

Per la Regione Calabria, destinataria di ulteriori interventi finanziari, vanno considerate, inoltre, le risorse riprogrammate dei “Fondi sviluppo e coesione” (FSC) 2000-2020, quelle del Programma di Azione e Coesione (PAC) – Programma Operativo Complementare (POC) 2014-2024, quelle destinate al nuovo programma “Fondo sviluppo e coesione” (FSC) 2021-2027, in aggiunta agli ingenti finanziamenti assegnati dalla nuova programmazione europea 2021-27.

Conclusioni

A seguito della pandemia globale che ha sconvolto il nostro pianeta e che ha visto un peggioramento delle diseguaglianze sociali, economiche ed ambientali delle popolazioni, è divenuta sempre più evidente l'importanza dell'utilizzo di misure relative ad un equo benessere economico e sociale come strumento di politica economica e non solo di analisi, al fine di offrire una nuova opportunità per integrare i principali indicatori economici (soprattutto il PIL). In questo percorso è intervenuta la novità inserita nella legge di riforma del bilancio dello Stato che ha stabilito l'utilizzo di indicatori BES per l'accompagnamento dei documenti programmatici economici e finanziari del Governo (Documento di Economia e Finanza – DEF e le note di aggiornamento) e regionali (Documento di Economia e Finanza Regionale – DEFR e le note di aggiornamento).

In coerenza con quanto realizzato a livello nazionale, alcune regioni, come illustrato, hanno intrapreso percorsi che prevedono l'utilizzo di un set indicatori BES (integrati con alcuni individuati negli Obiettivi di Sviluppo

Sostenibile dell'Agenda 2030) nel ciclo di programmazione economica e finanziaria.

Si può ipotizzare che l'introduzione degli indicatori di benessere nel ciclo di programmazione economica e finanziaria dello Stato, nonché l'approvazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, rappresentino delle buone occasioni per innovare gli strumenti e i metodi della programmazione regionale secondo la logica dell'Agenda 2030, pur rimanendo uno spazio di manovra limitato nella parte di programmazione economico-finanziaria. Infatti, il ciclo e la struttura dei documenti della programmazione economico-finanziaria, nell'ambito dell'armonizzazione dei bilanci, prevede che la stessa struttura del bilancio per missioni e programmi, in cui sono articolate le spese pubbliche, finisca inevitabilmente per riverberarsi sulle politiche e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, allo stato attuale, è il documento di programmazione di legislatura, che potrebbe fungere da volano per far sì che l'Agenda 2030 diventi un programma di interventi a livello territoriale concretamente applicabile, in attesa che si definisca il ruolo delle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile. A questo scopo sono necessari, oltre ad azioni di coinvolgimento degli attori del territorio e di "sensibilizzazione e formazione" rivolta a policy maker e al personale della pubblica amministrazione regionale, anche alcuni accorgimenti tecnici (Raccordo SDGs e bilancio, Indicatori e Piano delle performance) che potrebbero in parte favorire la sinergia tra programmazione economica finanziaria, piano delle performance e obiettivi dell'Agenda 2030.

Perché questo accada occorre che la classe politica regionale raccolga la sfida della sostenibilità e della localizzazione dell'Agenda 2030. L'Italia da questo punto di vista ha fatto enormi progressi nell'ultimo anno con l'approvazione della strategia nazionale e di innovazioni anche sull'utilizzo degli indicatori alternativi al PIL nella programmazione economica e finanziaria, condizione che potrebbe spingere anche le Regioni ad

accogliere più favorevolmente un nuovo quadro strutturale di riferimento per le politiche locali.

Bibliografia

Asvis (2020), L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto Asvis 2020.

Cavalli, L., Fondazione Eni Enrico Mattei, 2018. Agenda 2030 da globale a locale. Milano.

Cavalli, L., Alibegovic, M., Cruickshank, E., Farnia, L., Romani, I. G., & Sanna, S. (2021). Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea-The contribution of PNRR investments to the 2030 Agenda in light of the European Commission's assessment. FEEM Policy Brief, (3-2021).

Corte dei Conti, Sezione Regionale del controllo per la Lombardia, Giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia, esercizio 2019.

Daly Herman E. (2001), Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile. Einaudi Editore.

D' Autilia, M. L. Festival dello Sviluppo Sostenibile 2021. L'Agenda 2030 e il Bilancio dello Stato, (ISTAT).

Falzarano, A. (2020). Agenda 2030 tra Sviluppo Sostenibile e cultura della sostenibilità: una lettura sociologica: Agenda 2030 between Sustainable Development and the Culture of Sustainability: A Sociological Reading. Culture e Studi del Sociale, 5(1), 143-152.

ISTAT, Il Rapporto Istat sul Bes, 2020.

Pignalberi, C. (2021). Promuovere esperienze di apprendimento sul territorio: la sostenibilità e la resilienza come motore di "rinascita" ai tempi del Covid-19. FORMAZIONE & INSEGNAMENTO. Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione, 19(1), 281-295.

Tagliacozzo G., Baldazzi B., Ferruzza A., Costanzo L., (2017), Gli indicatori dell'Istat per gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle nazioni unite (SDGs). Paper presentato alla XXXVIII Conferenza italiana di Scienze regionali, tenuta a Cagliari.

Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012", svolta presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5a del Senato della Repubblica il 26 maggio 2016.