

Introduzione

'Pianta alberi che daranno frutti per la generazione seguente' [...]¹

Cicerone, Tusculanae disputationes (1, 31)

È facile scoraggiarsi leggendo dei crescenti conflitti nel mondo, dei rischi legati alla crisi climatica e a quella della biodiversità, delle disuguaglianze in aumento anche in Italia. Non può che lasciare sgomenti sapere che la povertà assoluta nel nostro Paese è in crescita di 0,8 punti percentuali rispetto al 2021. Si tratta, così viene definita anche dal Segretario Generale dell'ONU, di una *policrisi*, un insieme di crisi e difficoltà interconnesse tra loro, e difficilmente trattabili in modo isolato. Queste difficoltà aumentano la polarizzazione nella nostra società, minando la fiducia nelle istituzioni democratiche, in un anno in cui 3 miliardi di persone sul Pianeta sono chiamate alle urne per scegliere il proprio governo.

Ma è proprio in questo contesto che appare sempre più evidente come il piano disegnato dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e dalla transizione energetica e digitale sia il più promettente per migliorare la qualità della vita delle persone e proteggere il pianeta.

Vorremmo parlare soprattutto alle giovani e ai giovani, che in Italia sono spesso isolati, schiacciati e non ascoltati, che spesso devono lasciare la propria regione o addirittura il Paese per realizzare una vita dignitosa, nella quale esprimere i propri talenti. In questo grande progetto di trasformazione, verso una società più prospera, in equilibrio con il Pianeta, c'è la speranza concreta di un futuro migliore.

Vorremmo anche parlare a chi ha responsabilità nel Governo, nel settore pubblico, nel mondo delle imprese, nella società civile: è necessario continuare a investire nello sviluppo sostenibile, in comunità resilienti, adottare uno sguardo di lungo-termine per il futuro, andare oltre le differenze politiche, costruire spazi per la partecipazione. L'ASviS sarà sempre al vostro fianco in questo percorso imprescindibile. Alle soglie delle importanti elezioni europee, è importante che l'Unione continui a investire sulla transizione, sostenendo un cambio di passo globale.

In Italia, come descritto dai precedenti Rapporti ASviS, questa strada è già iniziata, grazie all'impegno di istituzioni, imprese e milioni di persone. È però ora tempo di accelerare. La soglia di 1.5°C di riscaldamento globale sopra i livelli pre-industriali non è un target politico, ma un "confine" naturale. Oltre questo confine ci troveremo in un territorio inesplorato, con il rischio concreto di innescare processi irreversibili nella natura, come per esempio lo scioglimento definitivo dei ghiacciai sulle nostre montagne, o il riscaldamento delle acque nel Mediterraneo. Abbiamo già sperimentato il costo umano e materiale delle alluvioni o delle ondate di calore nel nostro Paese. È il costo - ancora del tutto ignorato in Italia - dell'inazione.

È con questo spirito di preoccupazione e speranza che abbiamo immaginato questo Rapporto, un documento che analizza lo stato della legislazione corrente e del quadro degli investimenti, ma che - per la prima volta - ha un intero capitolo dedicato agli scenari sul futuro. Un capitolo che coniuga previsioni scientifiche, analisi macroeconomiche e obiettivi dello sviluppo. È necessario che le politiche di sostenibilità siano al centro della politica economica del nostro Paese. O meglio, una politica economica che vuole accrescere il benessere delle persone e la vivacità dell'economia stessa non può oramai che operare nel quadro della sostenibilità.

Con questo Rapporto, così come con il lavoro costante dell'ASviS, ci auspichiamo di contribuire a spostare il dibattito politico e culturale in Italia dal breve al lungo-termine, da un approccio settoriale ad un approccio sistemico, dalle valutazioni ex-post alla programmazione ex-ante.

Come Alleanza, in questo Rapporto abbiamo identificato delle proposte trasformatrici, sostenute da un ampio elenco di raccomandazioni più dettagliate che abbracciano tutti gli aspetti dell'Agenda 2030. Ci mettiamo a disposizione delle istituzioni per aiutare il nostro Paese ad accelerare gli sforzi per disegnare un futuro migliore. Vogliamo ringraziare in particolare Enrico Giovannini che, come Direttore scientifico dell'Alleanza, ha guidato la stesura di questo Rapporto, indirizzando il lavoro di ricerca e ispirandone i contenuti, tutte e tutti i nostri Aderenti, Coordinatrici e Coordinatori, Esperte ed Esperti dei Gruppi di Lavoro e il Team ASviS senza cui questo Rapporto non sarebbe stato possibile.

Marcella Mallen e Pierluigi Stefanini

Presidenti dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile

¹ "Serit arbores, quae alteri saeculo prosient" ut ait [Statius] in *Synephebis ergo arbores seret diligens agricola, quarum aspiciet bacam ipse numquam; vir magnus leges instituta rem publicam non seret? [...]*" *Tusc. 1, 31*

Sintesi del Rapporto

Se il Rapporto annuale di ottobre 2023 aveva documentato con chiarezza, sulla base degli indicatori statistici ufficiali, il grave ritardo dell'Italia rispetto al raggiungimento dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) dell'Agenda 2030, questo "Rapporto di primavera" mostra con altrettanta chiarezza che **le politiche adottate nel corso degli ultimi 18 mesi non appaiono in grado di produrre quel cambio di passo prefigurato dalla nuova Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile**, adottata dal Governo il 18 settembre scorso. Infatti, se l'obiettivo è migliorare significativamente la condizione economica, sociale e ambientale del Paese e il funzionamento delle sue istituzioni, non si può non notare l'insufficienza e la contraddittorietà dei provvedimenti adottati, alcuni dei quali vanno nella direzione giusta, mentre altri allontanano il Paese dal sentiero indicato dalla Strategia. Peraltro, è lo stesso Governo, nella relazione inviata al Parlamento a marzo sull'impatto dell'ultima Legge di Bilancio sugli indicatori di "Benessere Equo e Sostenibile" a valutare come sostanzialmente irrilevante per il triennio 2024-2026 la manovra economica in termini di riduzione delle disuguaglianze tra ricchi e poveri, delle emissioni di gas climalteranti, della povertà, della mancata partecipazione al mercato del lavoro, del divario occupazionale di genere e della dispersione scolastica. In altri termini, il Governo stesso ritiene che, a meno di significativi cambi di rotta, all'inizio del 2027, cioè a soli quattro anni dalla scadenza dell'Agenda 2030, l'Italia continuerà a presentare una situazione decisamente insoddisfacente da molti punti di vista.

Le politiche pubbliche degli ultimi 18 mesi e la revisione del PNRR

Come rilevato dall'ASviS nei suoi Rapporti e nelle sue pubblicazioni, **interventi positivi sulle singole dimensioni dello sviluppo sostenibile adottati negli ultimi otto anni non sono stati inseriti all'interno di un progetto per il Paese di medio-lungo termine, il che ha impedito di avanzare in modo deciso verso i 17 SDGs. Purtroppo, questa carenza caratterizza anche la legislatura attuale.** Il primo Capitolo di questo Rapporto illustra, con l'usuale dettaglio e attenzione, le principali iniziative legislative assunte dal Governo e dal Parlamento a partire dall'inizio del 2023 riguardanti le diverse dimensioni dell'Agenda 2030. Il quadro che emerge è, come già notato, contraddittorio al suo interno e talvolta rispetto anche a quanto indicato dalla nuova Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS).

D'altra parte, nel corso dei 18 mesi di attività, il Governo ha approvato la SNSvS e altri documenti programmatici potenzialmente molto importanti per il futuro del Paese, quali la bozza del Piano Nazionale Integrato Energia-Clima (PNIEC), da rendere definitivo entro il 30 giugno di quest'anno, il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare e la Strategia Nazionale per la Biodiversità. Gli esperti e la società civile, compresa l'ASviS, hanno accolto con favore questi documenti, anche se è stata osservata la scarsa ambizione di alcuni di essi e la mancanza di risorse adeguate in grado di trasformare i piani in atti concreti.

Ma, come per la SNSvS, **i piani appaiono sganciati dall'attività normativa e, in alcuni casi, dai messaggi "culturali" che emergono dalla maggioranza nel corso del dibattito politico:** ad esempio, nel caso del PNACC, non sono stati ancora costituiti gli organismi che dovrebbero guidare l'esecuzione delle diverse azioni da esso previste; la bozza di PNIEC prevede un forte impegno verso la transizione energetica, anche se insufficiente per raggiungere gli obiettivi concordati in sede europea, mentre alcune forze politiche che sostengono il Governo propongono iniziative in contrasto con il Piano; l'impegno ad assicurare la coerenza delle politiche settoriali per il raggiungimento degli SDGs, uno dei punti qualificanti della SNSvS, non ha determinato alcun cambiamento concreto nel modo in cui decreti-legge e disegni di legge di iniziativa governativa vengono predisposti. **Il risultato è che l'Italia appare incerta e contraddittoria in termini di politiche energetiche, climatiche, sociali e istituzionali, nonostante gli impegni assunti a settembre 2023 in occasione del Summit ONU sull'attuazione dell'Agenda 2030, a dicembre 2023 in occasione della COP28 e nel corso del recente G7-ambiente a presidenza italiana.**

Il secondo Capitolo del Rapporto si sofferma sui contenuti dei suddetti piani e sulla **revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** operata alla fine dell'anno scorso. Seguendo le indicazioni del-

l'Unione europea, la revisione del Piano ha aggiunto alle sei Missioni definite nel 2021 una settima missione dedicata alla transizione energetica (REPowerEU). Inoltre, il Governo ha deciso di defanziare diversi progetti ritenuti di difficile attuazione entro il 2026, aumentando significativamente i fondi europei dedicati al REPowerEU (2,9 miliardi di euro), che ora può contare su un totale di 11,2 miliardi, a fronte di 17 investimenti. Inoltre, tra le cinque riforme inserite in questa missione vanno segnalate l'adozione di quelle che prevedono la **predisposizione di un Testo unico per semplificare le procedure autorizzative in materia di energie rinnovabili e una progressiva riduzione dei Sussidi dannosi per l'ambiente (SAD) entro il 2030**, con un primo obiettivo volto a eliminare due miliardi di SAD nel 2026.

Il Rapporto illustra i principali interventi di rimodulazione del PNRR articolati secondo i 17 SDGs. Il quadro che emerge è variegato, ma purtroppo ancora parziale a causa della mancanza di informazioni dettagliate su una serie di interventi, che impedisce anche di comprenderne la destinazione territoriale. Ciò rende ancora difficile una valutazione del "nuovo" PNRR rispetto all'impegno per il riequilibrio delle disuguaglianze tra Nord e Sud del Paese, anche se il Governo ha promesso di usare altri fondi per finanziare gli investimenti soppressi, i quali comunque verranno realizzati dopo il 2026. Analogamente, le informazioni messe finora a disposizione non risultano sufficienti per valutare con precisione lo stato di avanzamento del Piano. Di conseguenza, **appare indispensabile uno sforzo "risolutivo" da parte del Governo e degli enti territoriali per assicurare la diffusione di informazioni dettagliate e tempestive sullo stato del PNRR.**

Da questo punto di vista, il Governo ha introdotto, attraverso il decreto legge approvato a fine aprile sulla riforma della politica di coesione 2021-2027, la previsione per le Amministrazioni regionali e centrali di individuare un elenco di interventi prioritari su cui concentrare le risorse nell'ambito di alcuni settori strategici (risorse idriche, infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, rifiuti, trasporti e mobilità sostenibile, energia, sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese anche per le transizioni digitale e verde) secondo un approccio orientato al risultato e in piena coerenza e sinergia con quanto previsto nel PNRR: in questo modo è stata seguita l'impostazione suggerita dall'ASviS al Ministro Raffaele Fitto un anno fa, nel corso dell'edizione 2023 del Festival dello Sviluppo Sostenibile. D'altra parte, malgrado il limitato rifinanziamento del Fondo perequativo infrastrutturale (890 milioni di euro), si segnala con preoccupazione la forte riduzione delle risorse complessivamente destinate al recupero dei divari nei livelli essenziali di infrastrutturazione tra le diverse aree del Paese.

La legislazione europea per lo sviluppo sostenibile: un'accelerazione senza precedenti

Decisamente diversa è la situazione della nuova legislazione europea approvata nel corso di questa legislatura e specialmente nel 2023 e nei primi mesi del 2024. **L'Unione europea (UE), infatti, ha portato avanti un programma di iniziative legislative riferite esplicitamente all'attuazione dell'Agenda 2030 senza precedenti per numero e contenuti.** Pur se con tensioni politiche crescenti che hanno rallentato l'adozione di alcuni provvedimenti o ne hanno limitato la portata, le diverse Strategie, Direttive e Regolamenti hanno cercato di attuare quanto previsto dai quadri strategici del *Green Deal* europeo, del Pilastro europeo dei diritti sociali, del decennio digitale, oltre che di rispondere alle crisi degli ultimi quattro anni.

Anche **le nuove regole per il nuovo coordinamento delle politiche macroeconomiche e fiscali sono state disegnate per realizzare tali obiettivi**, oltre che per assicurare la stabilità finanziaria, prevedendo maggiori flessibilità temporali per la riduzione del debito pubblico sotto il vincolo che i governi nazionali prevedano investimenti per la duplice transizione verde e digitale, per la sicurezza energetica e il sostegno all'autonomia strategica aperta, per finalità sociali e per il rafforzamento della resilienza sociale ed economica. D'altra parte, alcuni atti legislativi europei importanti, quali la Direttiva sulla *due diligence* delle grandi imprese, sono stati ridimensionati in maniera significativa nell'ambito di applicabilità e altri o sono ancora da approvare, come il Regolamento per il ripristino della natura da parte del Consiglio, o sono stati ritirati, come quello per la riduzione dell'uso dei pesticidi, a causa dell'opposizione di particolari categorie sociali o di alcuni Stati membri.

Il terzo Capitolo del Rapporto illustra i Manifesti delle diverse forze politiche in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo. **Dall'analisi comparata dei testi finora disponibili appaiono forti differenze tra i gruppi politici europei in termini di proposte per la prossima legislatura e di visione del futuro dell'Unione.** Ad esempio, solo alcune forze politiche, pur prevedendo il rafforzamento del ruolo dell'UE su

certe tematiche (difesa, politica industriale, ecc.) immaginano di ricorrere al debito comune per finanziare le spese relative, mentre altre auspicano una forte riduzione dei poteri centrali a favore di quelli nazionali. Alcune, invece, propongono esplicitamente di andare verso un allargamento dei poteri dell'Unione rispetto agli Stati membri e di fare maggior ricorso a strumenti fiscali comuni, superando il potere di veto dei singoli Paesi su diverse materie. L'esito della prossima tornata elettorale sarà quindi cruciale per capire quali forze politiche europee saranno in grado di formare una maggioranza e per realizzare quali programmi.

Rinviare la transizione ecologica è una cattiva idea: investire nella mitigazione e nell'adattamento alla crisi climatica conviene anche economicamente

A fronte dei ritardi e delle contraddizioni della politica nazionale sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, i **Rapporti delle organizzazioni internazionali ed europee continuano a segnalare la necessità di accelerare al massimo la transizione energetica e di prepararsi a fronteggiare danni crescenti a causa della crisi climatica.** Gli ultimi documenti dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), del Fondo Monetario Internazionale (FMI), dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) e della Commissione europea presentano un quadro drammatico degli impatti attuali e futuri del cambiamento climatico, il quale sta accelerando inesorabilmente, sul sistema economico e sociale, anche e soprattutto in Europa. In particolare, come documentato dall'AEA, negli scenari più ottimistici (cioè, quelli che prevedono un aumento di 1.5°C rispetto all'epoca preindustriale nella media globale) l'Italia potrebbe sperimentare una crescita della temperatura vicina ai 3°C entro il 2050, con un impatto devastante su agricoltura, salute, sistemi finanziari e assicurativi, spesa pubblica e entrate fiscali, senza considerare l'aumento degli eventi climatici estremi, come alluvioni e ondate di calore anomalo, che genereranno danni crescenti alla popolazione e alle imprese del nostro Paese, ben superiori ai 20 miliardi di euro del periodo 2013-2019.

Come indicato anche dall'OCSE e dal FMI, dovrebbe essere chiaro a tutti che i **“costi dell'inazione” sono enormemente maggiori dei “costi dell'azione”**, e questo vale anche per il sistema economico italiano. Appare quindi incomprensibile la posizione di chi, non potendo più negare il fenomeno del cambiamento climatico, ora sostiene la necessità di “rallentare” la transizione energetica ed ecologica in nome dei costi necessari a realizzarla, soprattutto per le fasce sociali più vulnerabili. In realtà, tutti gli studi mostrano che il **costo dell'inazione si scarica già oggi e si scaricherà ancor più nel futuro specialmente sui più poveri e vulnerabili**, proprio a causa della mancanza di mezzi economici a loro disposizione per fronteggiare i danni della crisi climatica: Deloitte stima, per esempio, che i costi dell'inazione possono raggiungere i 178 trilioni di dollari entro il 2070. Peraltro, l'OCSE e il FMI hanno mostrato come i costi maggiori verranno sopportati dai Paesi emergenti e in via di sviluppo, e non da quelli più sviluppati, contrariamente a quanto alcuni sostengono.

Gli scenari al 2030 e al 2050 per l'Italia e il mondo: trasformare la transizione energetica in una spinta all'innovazione a tutto campo

Le conclusioni delle organizzazioni internazionali sono chiaramente confermate dalle analisi svolte dall'ASviS in collaborazione con il centro di ricerca internazionale *Oxford Economics*. Confrontando cinque diversi scenari al 2030 e al 2050 per il mondo e per l'Italia (tendenziale, *Net Zero* al 2050, *Net Zero Transformation*, Transizione tardiva, Catastrofe globale) appare evidente il vantaggio di puntare su una transizione energetica affiancata da una profonda innovazione dei sistemi economici, nonostante gli ingenti costi/investimenti che essa comporterebbe. Infatti, la transizione verso un sistema economico *carbon neutral* comporterà profondi cambiamenti strutturali nei sistemi economici e sia il settore pubblico che quello privato dovranno investire molto nel progresso tecnologico per produrre più energia pulita e nella realizzazione delle infrastrutture che ne consentano un utilizzo efficiente. **Ma accelerare la transizione e disegnare politiche in grado di trasformarla in un'opportunità per modificare e migliorare il sistema socioeconomico produce risultati migliori per le persone e per il Pianeta**, in quanto genera una nuova ondata di innovazione, aumenta l'efficienza dei sistemi produttivi e distribuisce risorse a favore dei più deboli.

In particolare, **nello scenario di decarbonizzazione al 2050 (*Net Zero*)**, in cui si contiene l'aumento della temperatura al disotto di 1.6°C nel 2050 e di 1.5°C nel 2100, l'introduzione di misure come la tassa sul carbonio (indispensabile per cambiare nella direzione voluta le preferenze di famiglie e imprese) può com-

portare significativi costi economici a breve termine, distribuiti in modo disomogeneo nella popolazione. Senza politiche compensative e una forte spinta all'innovazione, i maggiori costi e l'aumento degli investimenti necessari per la transizione genererebbero significative pressioni inflazionistiche che ridurrebbero i redditi disponibili reali e la crescita economica, almeno nel breve periodo.

D'altra parte, **rinvviare a dopo il 2030 le politiche per la transizione** (Transizione tardiva), mantenendo l'obiettivo di raggiungere la neutralità carbonica nel 2050, obbligherebbe a introdurre una più aggressiva *carbon tax*, che stimolerebbe più forti tensioni inflazionistiche. Una minore produzione di energia rinnovabile e un tasso più elevato di ammortamento del capitale (dovuto al mancato sfruttamento del ciclo naturale degli investimenti) **provocherebbero danni economici significativi nel breve termine e più ingenti rispetto allo scenario *Net Zero* in cui la transizione comincia subito.**

Al contrario, una forte innovazione a tutto campo, compresa quella riguardante il funzionamento dei mercati, e politiche strutturali ben progettate sul lato dell'offerta come quelle ipotizzate nello **scenario *Net Zero Transformation*** possono non solo attenuare gli effetti depressivi, ma soprattutto trasformare la transizione energetica in un aumento del benessere collettivo.

Nel caso dell'Italia, confermando sul piano qualitativo le conclusioni dell'OCSE, la transizione energetica (se praticata anche a livello globale) avrebbe un effetto solo leggermente negativo (-0,97%) in termini di PIL cumulato tra il 2024 e il 2050, a fronte di una perdita maggiore (-1,2%) in caso di rinvio della transizione a dopo il 2030. Viceversa, **accompagnando la transizione energetica con politiche che stimolano l'innovazione** (cioè, andando nella direzione verso cui spinge anche la filosofia delle nuove regole fiscali europee, che privilegiano investimenti e riforme orientate a realizzare il *Green Deal*) **il risultato complessivo diviene positivo** in termini di PIL (+2,2%), il che produce effetti positivi anche sull'occupazione e sul debito pubblico, pur ipotizzando che le entrate derivanti da una *carbon tax* vengano trasferite alle famiglie. **Grazie alla crescita del PIL e dell'occupazione, in tale scenario diminuiscono le spese per gli ammortizzatori sociali e aumentano le entrate, riducendo significativamente (-15,9 punti percentuali) il rapporto debito/PIL anche rispetto a quello calcolato nello scenario *Net Zero* (-5,7 punti percentuali).**

Infine, nello **scenario in cui si rinuncia ad intervenire a livello globale** (Catastrofe climatica), l'aumento della domanda di combustibili fossili porta a livelli di emissioni più elevati e ad un aumento della temperatura di 2.3°C entro il 2050, degli eventi climatici estremi, dei danni fisici ed economici, con effetti molto negativi sulla popolazione, soprattutto sulle fasce più deboli. In questo caso, nel 2050 il PIL italiano sarebbe più basso del 30% rispetto alla previsione di base e la disoccupazione aumenterebbe fino al 17,4%. A fine secolo l'aumento della temperatura media globale si avvicinerrebbe ai 5°C, portando all'annientamento economico (il PIL andrebbe a zero) e al crollo della società come oggi la conosciamo, con effetti catastrofici in termini di vite umane a causa di carestie e malnutrizione, eventi climatici estremi, conflitti e nuove malattie.

L'Italia e l'Europa davanti a un quadrivio

I risultati degli scenari analizzati rendono evidente che la lotta al cambiamento climatico è una vera e propria questione di sicurezza nazionale e **questo Rapporto arriva in un momento decisivo per la storia dell'Italia e dell'Europa, un momento nel quale è necessario prendere decisioni fondamentali per il nostro presente e futuro.** Scenari catastrofici, rinvio della transizione energetica, decarbonizzazione entro il 2050, decarbonizzazione associata ad una forte spinta all'innovazione a tutto campo: queste sono le quattro possibilità che abbiamo davanti, come Italia, come Unione europea e come mondo. E i conti sono chiari: **chi vuole rinviare la transizione in nome dei costi da subire nei prossimi anni per realizzarla successivamente in realtà punta a scaricare sui più deboli e sulle generazioni future i danni dell'inazione.** Esattamente quello che la recente modifica della Costituzione, promossa dall'ASviS, approvata nel 2022 con il voto unanime del Parlamento e che richiede di disegnare politiche e comportamenti anche per tutelare l'interesse delle generazioni future, ritiene contrario ai principi fondamentali su cui costruire l'Italia.

Di fronte a quel quadrivio si trovano le **forze politiche** che hanno il compito di proporre piattaforme serie e credibili per portare l'Italia sul sentiero dello sviluppo sostenibile. Sia quelle che erano in maggioranza nel 2015 e che hanno firmato, a nome dell'Italia, l'Agenda 2030, sia quelle che sono maggioranza oggi e

che a settembre scorso hanno confermato, a nome dell'Italia, l'impegno ad attuarla entro la fine di questa decade. Come indicato in questo e nei precedenti Rapporti, alla politica spetta disegnare politiche adeguate per garantire la giustizia ambientale e quella sociale, per stimolare l'innovazione e lo sviluppo economico nel rispetto dei limiti ambientali, per assicurare il rispetto dei diritti di tutte e di tutti, per ridurre le inaccettabili disuguaglianze tra ricchi e poveri, tra giovani e anziani, tra Nord e Sud, tra città e aree interne.

Davanti allo stesso quadrivio si trovano le **imprese**, motore fondamentale di progresso e sviluppo sostenibile. Ad esse è richiesto di investire con coraggio e lungimiranza sul futuro loro, dei loro lavoratori e del Paese stesso, di scegliere la via dell'innovazione per realizzare la transizione ecologica e digitale, come già molte di esse stanno facendo con risultati nettamente positivi, anche in termini di concorrenza internazionale. La sfida della trasformazione produttiva va però accompagnata con politiche e investimenti pubblici in grado di sostenere efficacemente chi vuole andare in questa direzione, come indicato anche dal *Next Generation EU* e dalle nuove regole fiscali europee.

Ma anche le singole **persone**, le **organizzazioni della società civile** e le **comunità locali** sono chiamate a scegliere quale strada imboccare. Non si tratta solo di decidere per chi votare alle prossime elezioni, ma di realizzare quell'impegno comune per la costruzione di un'Italia prospera, giusta, sostenibile e democratica, come non si stanca di ripetere il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Come titolari di scelte di consumo e di risparmio possiamo fare molto per spingere il sistema economico nella direzione giusta, ma ancora di più possiamo e dobbiamo fare come componenti della società italiana ed europea per orientare le prossime scelte verso uno sviluppo sostenibile. Per questo serve un forte investimento educativo e formativo lungo tutto l'arco della vita, per mettere tutte le persone in grado di comprendere la complessità del mondo in cui viviamo, i rischi e le opportunità da cogliere, ma anche di modificare comportamenti consolidati ma inadeguati per gestire con successo le grandi trasformazioni che stiamo vivendo e che vivremo nel prossimo futuro, nel rispetto dei principi fondamentali scritti nella nostra Costituzione.

Le proposte “trasversali” dell'ASviS per l'attuazione dell'Agenda 2030

Il terzo Capitolo del Rapporto presenta una serie di proposte elaborate dalle oltre 320 organizzazioni aderenti all'ASviS, proposte che si aggiungono a quelle contenute nel Rapporto di ottobre scorso e che il Governo potrebbe utilizzare nei prossimi mesi in vista della predisposizione del Piano fiscale a medio termine previsto dalle nuove regole fiscali europee. Le proposte riguardano, come d'abitudine, aspetti trasversali e interventi specifici: alcune vanno esattamente nella direzione indicata dalle “Raccomandazioni specifiche” rivolte all'Italia dall'Unione europea nel 2023 e all'inizio di quest'anno, alla cui attuazione andrebbero orientati gli investimenti e le riforme da inserire nel Piano fiscale a medio termine. Per dimostrare come il Governo dovrebbe muoversi nei prossimi mesi, a titolo di esempio sono presentate anche alcune stime dell'impegno finanziario necessario per raggiungere entro il 2030 alcuni degli obiettivi fissati dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile nel campo dell'educazione e della lotta al dissesto idrogeologico.

Per evitare un approccio schizofrenico alle politiche pubbliche, il Piano fiscale a medio termine dovrebbe essere finalizzato a avviare l'attuazione dello scenario **Net Zero Transformation** legandolo alla SNSvS, da aggiornare in base al “Piano di accelerazione” per il conseguimento degli SDGs che l'Italia si è impegnata a definire nell'ambito del Summit dell'ONU sull'Agenda 2030 del 18-19 settembre 2023. Proprio per dare coerenza e unitarietà alle politiche pubbliche, vanno poi previste:

- la **valutazione ex ante dell'impatto atteso dei nuovi atti legislativi sugli SDGs**;
- la **classificazione del bilancio pubblico rispetto ai diversi Obiettivi dell'Agenda 2030**;
- la **descrizione, nel futuro Piano fiscale a medio termine, di come le proposte in esso contenute possano contribuire al raggiungimento degli SDGs**;
- l'**attivazione del “nuovo” Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU)**, anche al fine di assicurare un coordinamento tra politiche nazionali relative alle città;
- una **modifica nella prassi finora adottata per la verifica di costituzionalità delle proposte di legge alla luce della modifica agli artt. 9 e 41 della Costituzione intervenuta nel 2022**, prevedendo un sistema di **valutazione ex-ante delle politiche alla luce del principio di giustizia intergenerazionale**. Per raffor-

zare tale impostazione, anche sul piano culturale, si propone anche di istituire la “**Giornata nazionale dello sviluppo sostenibile**”, che dovrebbe essere celebrata il 22 febbraio di ogni anno, data nella quale la Legge costituzionale n. 1/2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale;

- **la partecipazione di cittadine e cittadini ai processi decisionali attraverso modalità innovative**, come ad esempio le assemblee deliberative nazionali e regionali, in attuazione dell’impegno assunto dall’Italia in sede OCSE a novembre 2022 con la dichiarazione “Costruire fiducia e rafforzare la democrazia”.

Per la sua natura sistemica e trasformativa, in quanto impatta su tutti i settori dell’economia e della società italiana, la lotta alla crisi climatica richiede un quadro normativo di riferimento di carattere generale, cioè **una Legge sul clima**. La Legge dovrebbe: sancire l’obiettivo di neutralità climatica entro il 2050; stabilire una governance istituzionale efficace per raggiungere gli obiettivi; istituire un Consiglio Scientifico per il Clima; definire il percorso temporale per eliminare i sussidi e gli altri benefici pubblici che, rallentando l’uscita dai combustibili fossili, danneggiano l’ambiente e la salute umana; stabilire le modalità di partecipazione e coinvolgimento dei soggetti economici e sociali alla definizione e all’attuazione delle politiche climatiche. Il Parlamento ha recentemente avviato l’esame di alcuni disegni di legge in materia, il che vuol dire che **l’obiettivo di approvare un testo ampiamente condiviso entro la fine del 2024 potrebbe essere centrato**.

Come ampiamente riconosciuto dalle organizzazioni internazionali, **le politiche a favore di uno sviluppo sostenibile non possono non avere una forte connotazione territoriale**. Nel Rapporto Territori presentato dall’ASviS a dicembre del 2023 sono state avanzate numerose proposte finalizzate a potenziare e dare sistematicità alle politiche che riguardano le diverse aree territoriali del Paese nella prospettiva dell’Agenda 2030. Rinviando al Rapporto per gli approfondimenti, si segnalano alcuni degli interventi che potrebbero essere considerati nella preparazione del Piano di accelerazione e nel Piano fiscale a medio termine: prevenzione del rischio idrogeologico; pieno raccordo tra la politica di coesione e la SNSvS e le sue articolazioni regionali; il rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI); una forte attenzione al governo del territorio e alla rigenerazione urbana.

Vanno minimizzati i rischi che la proposta legislativa per l’autonomia differenziata determini una ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ancora più complessa e frammentata su molte delle materie rilevanti per il conseguimento dell’Agenda 2030. Per garantire eguali diritti di cittadinanza ed equa parità di accesso delle persone a servizi pubblici di qualità, l’attribuzione delle competenze alle Regioni dovrà essere valutata accuratamente e in modo trasparente non solo per le materie sensibili sul piano dei diritti sociali e civili (a cominciare dall’istruzione e dalle funzioni aggiuntive in materia di sanità), ma anche per quegli ambiti di intervento per i quali assetti regolamentari differenziati sul territorio produrrebbero gravi inefficienze economiche per imprese e lavoratori, problemi di coordinamento delle politiche e rischi di sostenibilità finanziaria. Occorre definire con precisione i criteri e il meccanismo per l’attribuzione delle risorse alle Regioni in base agli effettivi fabbisogni e alle capacità fiscali (come previsto anche dalla Legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale finora inattuata), prevedendo la necessaria perequazione per quelle a minore capacità fiscale nella spesa corrente e nelle dotazioni umane e strumentali. D’altra parte, visto il suo rilievo, è indispensabile che l’attuazione della riforma proceda con gradualità e sia monitorata regolarmente, attraverso un approfondito dibattito pubblico e, soprattutto, con un ruolo forte del Parlamento nell’interesse dell’unità nazionale.

Infine, ma non meno importante, va riconosciuto che **non può esserci sviluppo sostenibile senza giustizia tra generazioni e senza una forte partecipazione dei giovani alla vita sociale e politica**, due condizioni che purtroppo mancano in Italia. Bisogna quindi: ridurre gli ostacoli alla partecipazione dei giovani alla vita politica, a partire dall’assicurare il voto a distanza (introdotto in via sperimentale nelle prossime elezioni europee per studenti e studentesse) per tutte le consultazioni elettorali e tutti gli aventi diritto che non abitano momentaneamente nel Comune di residenza; potenziare e rendere stabili i fondi per il Servizio Civile Universale; emanare le nuove Linee guida per l’educazione civica e rafforzare la formazione alla cittadinanza attiva delle giovani generazioni, con programmi e attività pratiche; promuovere la rappresentanza giovanile a tutti i livelli di governo, potenziando il lavoro del Consiglio Nazionale dei Giovani (CNG) e superandone il ruolo meramente consultivo; far accedere le organizzazioni rappresentative dei giovani ai luoghi delle de-

cisioni, ad esempio, garantendo la partecipazione democratica giovanile in conferenza Stato-Regioni e nella cabina di regia del PNRR; introdurre la valutazione dell'impatto intergenerazionale delle nuove norme (*youth test*).

Uno dei passaggi fondamentali dei prossimi mesi sarà la **definizione della versione finale del Piano Nazionale Integrato Energia-Clima (PNIEC)**. Per essere efficace e in grado di rispondere alle necessità del Paese il PNIEC dovrà: essere adeguato al livello più alto d'ambizione rispetto agli impegni europei del pacchetto *Fit for 55* e quelli assunti dal Governo alla COP 28 di Dubai; tracciare obiettivi e percorsi per realizzare un piano industriale nazionale "trasformativo" che dovrà accompagnare il PNIEC valutando le opportunità, i rischi e le possibili misure di sostegno al settore privato (anche attraverso l'incentivazione fiscale), così da rendere la transizione energetica un'occasione di rafforzamento del sistema industriale del Paese; contribuire a colmare il gap nazionale in innovazione e ricerca, considerando oltre agli aspetti tecnologici anche la componente comportamentale, umana e sociale; considerare in maniera approfondita i benefici delle misure per la decarbonizzazione in sinergia con quelle di riduzione dell'inquinamento dell'aria, delle acque e dei suoli, quantificando esplicitamente i benefici economici e sociali della transizione energetica anche in termini di maggiore tutela della salute e di connessa riduzione delle spese sanitarie nelle città e nelle aree del Paese particolarmente colpite; valorizzare l'iniziativa intrapresa dalle nove città italiane *climate neutral* al 2030 come laboratori di sperimentazione, da allargare anche ad altre aree del Paese. **L'attuazione del PNIEC e il relativo monitoraggio dovrebbero essere affidate al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS)**, organo esecutivo interministeriale della Presidenza del Consiglio, l'unico che può garantire l'integrazione della transizione energetica in tutte le politiche e il necessario sostegno finanziario e fiscale.

Gli obiettivi di economia circolare devono integrare gli obiettivi del PNIEC, considerando che il quadro di monitoraggio dell'economia circolare riveduto dalla Commissione europea a maggio del 2023 introduce la misurazione delle emissioni di gas a effetto serra delle attività di produzione; di conseguenza, il fabbisogno di materie prime (critiche e non solo) per la transizione energetica, i relativi aspetti di vulnerabilità del sistema nazionale dalle importazioni (con implicazioni geopolitiche), gli impatti ambientali e sociali sulla filiera di approvvigionamento, vanno affrontati anche attraverso il rafforzamento dell'economia circolare.

Le proposte su alcune tematiche specifiche

Per una decisa azione di riduzione delle disuguaglianze occorre rafforzare la progressività effettiva del sistema fiscale nel suo complesso, come indicato dall'art. 53 della Costituzione, anche per rendere possibile il finanziamento della spesa pubblica in settori come sanità e istruzione, a fronte di fabbisogni crescenti della popolazione e per accompagnare le fasce più deboli della popolazione nel percorso del Paese verso le transizioni ecologica e digitale. D'altra parte, per promuovere la crescita della produttività e la riduzione della tassazione sul lavoro, occorre valutare una progressiva riduzione del regime fiscale di favore per le rendite finanziarie e i trasferimenti di ricchezza (lasciti ereditari e donazioni) anche per rispondere alle prescrizioni delle nuove regole fiscali europee. Va rafforzato, e non indebolito, il contrasto all'evasione fiscale e contributiva anche per ridurre la concorrenza sleale alle imprese innovative e recuperare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e il rispetto dello Stato di diritto. A tal fine andrebbero introdotte misure di trasparenza e rendicontazione della spesa pubblica di facile comprensione e accessibilità, ampliando, ove possibile e compatibile con gli obiettivi di stabilità di bilancio, spazi di opzione fiscale del contribuente. Analogamente, va potenziato il ricorso a *green/social bond* nazionali e prevista una più ampia incentivazione della finanza privata ESG.

Va rafforzata la lotta alla povertà. È urgente superare le criticità derivanti dalla cancellazione del Reddito di Cittadinanza, che lascia scoperte larghe fasce della popolazione in condizione di povertà assoluta, e le iniquità prodotte con le due nuove misure create in sua sostituzione. Occorre dunque:

- estendere i requisiti di eleggibilità dell'Assegno di inclusione a tutte le famiglie in stato di disagio economico, indipendentemente dalle caratteristiche legate a età o salute, fino a quando persiste lo stato di bisogno, ferma restando la possibilità di istituire forme di supporto supplementari per quelle fasce che presentano difficoltà specifiche (famiglie numerose, famiglie con minori, disabili, anziani);

- modificare il requisito demografico dell'età (18-59 anni) per l'accesso al Supporto per la formazione e il lavoro, integrandolo con un criterio che tenga maggiormente conto della possibilità per le persone di trovare un lavoro (livello di istruzione, competenze, esperienze lavorative precedenti, durata della disoccupazione), e uniformare le soglie ISEE di eleggibilità. Una volta terminato il Supporto, le persone con scarse prospettive di occupabilità e sotto la soglia di povertà dovrebbero poter accedere all'Assegno di inclusione, cosa che oggi non succede con il rischio di aumentare il tasso di povertà tra la popolazione in età di lavoro;
- per aumentare gli incentivi al lavoro, consentire di cumulare l'Assegno di inclusione con i redditi da lavoro oltre l'attuale soglia dei 3mila euro lordi annui, senza che questo comporti una riduzione del 100% del sostegno per ogni euro guadagnato oltre la soglia.

Per rispettare il diritto alla salute sancito all'art. 32 della Costituzione sono necessarie riforme e investimenti di natura "trasformativa" in tre aree:

- il potenziamento delle risorse e dei servizi sanitari e il coordinamento pubblico-privato, compensando le carenze di personale sanitario, assicurando l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), colmando le disuguaglianze territoriali e l'equa accessibilità a servizi di qualità, realizzando una pianificazione che consideri il progressivo invecchiamento della popolazione;
- maggiori interventi per il trattamento del disagio psichico, la promozione di stili di vita sani, la prevenzione delle dipendenze e della violenza familiare e sociale, con particolare attenzione ai giovani;
- la prevenzione dell'impatto sulla salute dei cambiamenti climatici e del deterioramento degli ecosistemi, nell'ottica *One Health*, attraverso una strategia finalizzata ad assicurare ambienti sicuri e sani secondo principi di equità e di sostenibilità, attuando il principio "salute in tutte le politiche".

Per assicurare un'istruzione di qualità universalmente accessibile è necessario dedicare al settore maggiori risorse finanziarie e cogliere gli stimoli che provengono dalle organizzazioni internazionali su come affrontare i ritardi del nostro sistema educativo. In particolare, bisogna concentrarsi sulla valorizzazione delle istituzioni scolastiche e il riconoscimento del ruolo sociale degli insegnanti, sull'aumento della sicurezza scolastica, prevedendo mense gratuite e scuole aperte tutto il giorno nelle aree di maggior disagio, sull'educazione da 0 a 6 anni e sul sostegno alla genitorialità. Infine, ma non meno importante, **devono essere allocate adeguate risorse per la formazione delle persone lungo tutto l'arco della vita**, anche per favorire un'adeguata transizione ai "nuovi lavori", con misure d'incentivazione fiscale per lavoratori e imprese che investono sulla formazione continua all'interno di una "visione di sistema" che dovrebbe caratterizzare le politiche occupazionali.

Per perseguire il lavoro dignitoso, anziché la sola occupazione, obiettivo strumentale alla riduzione della povertà, all'aumento della resilienza economica, del benessere delle persone e della società, è necessario che il Governo metta in pratica le raccomandazioni emanate dal Consiglio europeo nel 2023, così da considerare tutti i profili della dignità del lavoro, inclusa la salute e la sicurezza dei lavoratori, e il welfare di prossimità. È indispensabile definire politiche industriali di medio-lungo termine per le transizioni verde e digitale, rafforzare i servizi pubblici per l'impiego e le Agenzie per il Lavoro. Va definita al più presto una Strategia nazionale per l'occupazione giovanile e un piano per aumentare significativamente l'occupazione femminile entro il 2030. Per migliorare l'occupazione femminile devono essere assicurati servizi e condivisione del lavoro di cura e vanno prevenute le discriminazioni multiple. L'investimento avviato con il PNRR per gli asili nido e servizi economicamente accessibili e di qualità per l'infanzia va rafforzato sul piano quantitativo e migliorato su quello qualitativo. Inoltre, va promossa concretamente un'effettiva parità di cura, con l'introduzione di un congedo di paternità pienamente retribuito, significativo e non simbolico.

Deve essere valorizzato il potenziale offerto dagli immigrati nel coprire la domanda di lavoro e il bilanciamento della crisi demografica del Paese e della futura spesa previdenziale. Deve essere affrontato in maniera strutturale e rigoroso il problema del lavoro irregolare, agendo soprattutto nei settori economici dove l'irregolarità e la precarietà rappresentano un elemento endemico, attuando percorsi concertati di risanamento sociale di questi settori. Il lavoro dignitoso e il rispetto dello Stato di diritto sono condizioni essenziali per l'inclusione nella vita sociale e politica del Paese degli immigrati e delle categorie sociali più vulnerabili. In questa direzione, occorre superare la logica dell'emergenza e promuovere un sistema

diffuso di accoglienza che favorisca la regolarizzazione degli immigrati e la loro integrazione sociale, soprattutto dei minori stranieri non accompagnati.

È inoltre necessario riprendere il percorso di riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, avviato con la legge delega ma rinviato con il recente decreto attuativo, per promuovere una governance multilivello organica e attuare il nuovo sistema di valutazione multidimensionale delle condizioni dell'anziano, sulla cui base predisporre azioni pubbliche integrate e appropriate.

Per essere in grado di percorrere lo scenario *Net Zero Transformation* l'Italia deve **progettare un sistema industriale più resiliente e pronto a reagire proattivamente agli shock futuri, e in grado di realizzare in modo accelerato la transizione ecologica e quella digitale**. Per perseguire il modello dell'Industria 5.0 occorre riprogettare i modelli di business delle aziende, con le relative catene di valore e di fornitura; sviluppare nuove forme di collaborazione per il recepimento delle politiche industriali da parte delle imprese; potenziare ricerca e innovazione, assicurando un elevato livello di coerenza verticale e orizzontale delle politiche tra tutti i livelli di governo. Si tratta di investire con forza nei settori trainanti della transizione, come energie rinnovabili, economia circolare e innovazione digitale, creando nel frattempo le condizioni perché start-up, piccole e medie imprese innovative possano attrarre investimenti su soluzioni all'insegna della sostenibilità, vincendo così la sfida dei mercati.

Per favorire, incentivare e premiare, anche nel settore ICT, i progetti orientati alla sostenibilità, **la politica industriale va orientata al perseguimento di alcuni macro-obiettivi della transizione ecologica**, quali la progettazione di prodotti sostenibili e le soluzioni per il recupero dei prodotti; di conseguenza, il credito d'imposta per attività di ricerca, sviluppo, innovazione e design andrebbe orientato alle imprese residenti o alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti, come consentito dalle nuove regole europee sugli Aiuti di Stato. In questa prospettiva va affrontato con coraggio e lungimiranza anche il tema della **trasformazione dei Sussidi Dannosi per l'Ambiente (SAD) in Sussidi Favorevoli (SAF)**. Tale trasformazione progressiva, prevista ora anche da una delle riforme del PNRR, sarebbe in grado di riorientare il nostro sistema economico alla transizione energetica, all'economia circolare, alla protezione dell'ambiente, realizzando un modello di produzione più ecologico e socialmente ed economicamente più vantaggioso.

In questo contesto, occorre **recepire rapidamente la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) e la Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)**. Il Governo ha posto in consultazione la bozza del decreto di recepimento della prima Direttiva, che ci si augura possa essere finalizzato quanto prima cogliendo il suo spirito profondamente innovativo e non cercando, come fatto nel 2016 in occasione del recepimento della prima Direttiva europea in materia, di minimizzarne l'ambito di applicazione o ridurre la portata. L'applicazione della seconda Direttiva sarà progressiva a partire dal 2027 e imporrà l'obbligo di identificare, mitigare e rendere conto degli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente (allineando l'impresa con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C) lungo tutta la filiera. Come nel caso precedente, la Direttiva dovrà essere recepita dall'Italia con un atto normativo, ma in questo caso la sfida per il tessuto produttivo italiano è ancora maggiore, ma lo è anche l'opportunità per migliorarlo da molti punti di vista nella logica dell'Industria 5.0 e dell'aumento della competitività internazionale.

Ovviamente, sarà opportuno che il Governo accompagni questi importanti cambiamenti nei sistemi di gestione e rendicontazione delle aziende investendo in strumenti informativi e formativi, da realizzare in collaborazione con le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali e gli esperti del settore, individuando adeguate misure integrative di supporto con particolare riferimento alle PMI.

Enrico Giovannini

Direttore scientifico dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile