

Contare ciò che conta

Come rendere gli indicatori OBIETTIVI SVILUPPO SOSTENIBILE significativi e responsabilizzare i governi

di Claudia Schwegmann e Patrizia Heidegger

Il raggiungimento nel 2015 dell'accordo sull'Agenda 2030 e sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) è stato un risultato di importanza globale che ha riunito i responsabili politici, la società civile e altri soggetti interessati. Compreso in questo processo - come target specifico 17.18 - era l'impegno per un monitoraggio continuo con "dati di alta qualità, tempestivi e affidabili disaggregati per reddito, sesso, età, razza, etnia, status migratorio, disabilità, posizione geografica e altre caratteristiche rilevanti in ambito nazionale". Un monitoraggio significativo crea le premesse per realizzare politiche efficaci, per garantire progressi verso gli obiettivi e per responsabilizzare i decisori.

Si dice che "we treasure what we measure", ossia facciamo tesoro di quel che misuriamo, indicando in tal modo che è possibile operare, e vengono operate, scelte su cosa conta come progresso e su come misuriamo tale progresso.

L'Agenda 2030 prevede l'adattamento ai contesti locali e raccomanda che i suoi obiettivi e traguardi siano allineati ai quadri strategici e alle politiche regionali e nazionali in vigore. Ciò vale per l'UE e i suoi Stati membri e spiega perché molti paesi e regioni, e anche città e aziende, hanno sviluppato sistemi di monitoraggio adattati per specifici indicatori OSS.

I 169 target nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile e la loro interpretazione permettono di scegliere tutta una serie di potenziali indicatori per misurare i progressi. A tal fine sono stati stabiliti processi globali, regionali e nazionali. Tuttavia, le decisioni sugli indicatori non sono semplici e non possono essere derivate automaticamente dall'Agenda 2030 e dai suoi 17 obiettivi. Gli accordi sugli indicatori sono soggetti non solo alla disponibilità dei dati e alle questioni pratiche relative alla comparabilità statistica e al campionamento, ma anche alle preferenze politiche.

IN BREVE: Indicatori OSS significativi

- ✓ Concentrarsi sui temi che rappresentano le maggiori sfide in fatto di sostenibilità (piuttosto che sulle facili vittorie).
- ✓ Prestare attenzione ai problemi che riguardano un numero elevato di persone, all'interno e all'esterno dell'UE.
- ✓ Misurare l'impatto negativo dell'UE sui beni comuni globali e monitorare le ricadute e le esternalità negative delle politiche e delle pratiche europee nel mondo.
- ✓ Indicatori validi, cioè in grado di misurare ciò che è previsto che misurino (anziché tali da creare illusioni di sostenibilità).
- ✓ Indicatori specifici e con scadenze definite, collegati a obiettivi a livello UE (ossia non tendenti a misurare progressi senza una chiara definizione degli obiettivi).
- ✓ Utilizzare dati disaggregati per monitorare i progressi compiuti per differenti settori della società, in modo da garantire che le risposte programmatiche adottate non lascino indietro nessuno.
- ✓ Indicatori selezionati e riveduti con la partecipazione significativa della società civile e della comunità di ricerca.
- ✓ Indicatori ottenuti anche da fonti diverse dagli uffici statistici, visto che i dati forniti dalla società civile e dalla ricerca possono colmare importanti lacune nel monitoraggio degli OSS.

Il contesto UE

Nel 2017 la Commissione europea ha sviluppato un quadro di indicatori, rivisto nel 2019, per monitorare gli OSS all'interno dell'UE. Il suo principale organo di monitoraggio è Eurostat. Il quadro utilizza per i 17 OSS 100 indicatori, con il limite di sei indicatori per obiettivo, e comprende indicatori polivalenti (MPI) per monitorare più di un obiettivo. Il principio alla base della scelta di sei indicatori per obiettivo è di "attribuire pari importanza a tutti gli obiettivi e consentire una misurazione equilibrata dei progressi attraverso le dimensioni sociale, economica ambientale e istituzionale della sostenibilità".¹ Indicatori nuovi e in sostituzione dei precedenti possono essere aggiunti solo eliminando gli indicatori già inclusi nel set all'interno dello stesso obiettivo, "a condizione che portino a una migliore misurazione dei progressi verso gli OSS in ambito UE".

La società civile sta mettendo in discussione non solo le carenze intrinseche degli indicatori - sottolineando le lacune del set di indicatori e la mancanza di dati qualitativi - ma anche lo stesso processo, e a tal fine chiede un vasto dialogo in sede di revisione degli indicatori che permetta di formulare interrogativi sulle scelte effettuate. L'attuale set di indicatori Eurostat, ad esempio, non misura l'OSS 12.6 sulla rendicontazione della sostenibilità da parte delle imprese o l'OSS 12.7 sugli appalti sostenibili, anche se negli ultimi anni entrambe le tematiche hanno ottenuto maggiore priorità politica. Anche l'OSS 16.2 sulla tratta di esseri umani e l'OSS 16.4 sui flussi finanziari illeciti e sui flussi di armi illeciti non sono monitorati in ambito OSS. È possibile che questi obiettivi non siano stati considerati sufficientemente pertinenti dagli esperti tecnici che hanno selezionato gli indicatori o che non sia possibile disporre di dati adeguati.² Il problema in questo caso non risiede necessariamente nel fatto che Eurostat ha limitato il suo set a 100 indicatori, ma nel chi può avere voce in capitolo in sede di selezione degli indicatori stessi.

Perché le statistiche sono importanti?

Se la selezione degli indicatori per monitorare i progressi verso gli OSS può sembrare un tecnicismo, la realtà è che solo con indicatori corretti siamo in grado di "contare ciò che conta" e di capire se le nostre politiche e pratiche sono sulla buona strada per realizzare nei tempi previsti l'Agenda 2030 e gli OSS. Nel presente articolo si sostiene che la scelta degli indicatori OSS è estremamente politica e rientra nella definizione delle priorità. È la definizione degli indicatori a decidere se le buone intenzioni sono "scolpite nella roccia" o sono meri castelli di sabbia. Tutto questo ha effetti importanti sulla responsabilità dei governi. Sulla base di esempi tratti da

cinque serie di indicatori OSS, questo capitolo si propone di discutere le sfide rappresentate dalla selezione di indicatori pertinenti e appropriati.

Per via della sua natura politica, il dibattito sugli indicatori OSS non dovrebbe essere lasciato solo ai tecnici e ai politici. La loro scelta deve essere invece un elemento chiave di un processo partecipativo, inclusivo e trasparente di monitoraggio e rendicontazione sugli OSS che garantisca un ruolo attivo alla società civile e assicuri così l'inclusione di tutti gli indicatori e set di dati più rilevanti dal punto di vista politico. Pur non fornendo una risposta definitiva alla domanda su quali siano gli indicatori più importanti, questo capitolo offre criteri per determinarne la rilevanza e sostiene che il processo di selezione dovrebbe basarsi su un'ampia consultazione e su un accordo tra le varie parti interessate.

La prima serie di indicatori OSS per l'Agenda 2030 è stata negoziata a livello delle Nazioni Unite dal Gruppo interagenzie di esperti della Commissione statistica (IAEG). Questa serie di indicatori, accettata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 2017, è in costante revisione e tutti i paesi, compresi gli Stati membri dell'UE, sono tenuti a comunicarne i relativi dati. Per monitorare l'attuazione dell'OSS a livello UE e all'interno dell'UE, Eurostat ha sviluppato una propria serie di 100 indicatori per l'Unione e i suoi Stati membri. Questa selezione è stata effettuata da tecnici senza che fosse riconosciuta la natura politica della selezione degli indicatori e senza che la società civile fosse coinvolta significativamente nel relativo processo.

Presentano interesse comparativo altri due set di indicatori. Innanzitutto il set di indicatori sviluppato dall'OCSE, che copre tutti gli Stati membri dell'UE. In secondo luogo, l'indice OSS sviluppato dalla Sustainable Development Solutions Network (SDSN) e dalla Fondazione Bertelsmann, un esempio ragguardevole di set di indicatori sviluppato al di fuori delle istituzioni politiche e con il coinvolgimento di esperti di sostenibilità. L'insieme di indicatori legato alla Strategia tedesca per la sostenibilità è l'esempio nazionale prescelto a scopo di confronto.

Ci stiamo concentrando sulle nostre sfide di sostenibilità?

Un modo per garantire la rilevanza degli indicatori è monitorare i progressi, non ignorando ma concentrandosi sulle aree di intervento che nel nostro contesto europeo risultano più impegnative per lo sviluppo sostenibile. Ad esempio, l'OSS 8.3 è un obiettivo volto a promuovere il lavoro dignitoso.

¹ Cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/10369740/SDG_indicator_2020.pdf

² Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/peace-justice-and-strong-institutions>

Eurostat ha scelto di monitorarlo con indicatori che includono la misurazione della disoccupazione, degli infortuni sul lavoro e della povertà lavorativa nell'UE. Dato che molti beni venduti sul mercato europeo sono prodotti al di fuori dell'UE, il monitoraggio dell'OSS dovrebbe probabilmente considerare la questione del lavoro dignitoso anche per coloro che producono beni per i consumatori europei. Il lavoro dignitoso dovrebbe essere monitorato lungo tutta la catena del valore. Eurostat misura il volume degli scambi commerciali con i paesi in via di sviluppo (utilizzandolo come indicatore per l'OSS 17 che punta a incrementare le quote di mercato dei paesi in via di sviluppo). Questo indicatore tuttavia non prende in considerazione il lavoro dignitoso. Qualsiasi aumento del volume delle importazioni di beni prodotti a basso costo - spesso legato allo sfruttamento della manodopera e a impatti ambientali negativi nei paesi a basso reddito - contribuisce paradossalmente a una valutazione positiva delle prestazioni di sostenibilità dell'UE. L'indice OSS, invece, ha incluso l'indice di schiavitù per monitorare la prevenzione dello sfruttamento della manodopera in tutto il mondo. La strategia di sostenibilità tedesca ha cercato di coprire i diritti dei lavoratori lungo tutta la catena del valore utilizzando un indicatore che registra le adesioni aziendali a un'alleanza per il tessile equo. Questo indicatore potrà essere debole sul piano metodologico, ma è un tentativo commendevole di concentrarsi su una vera sfida di sostenibilità.

L'OSS 10.7 punta a una migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile. L'UE ha firmato accordi internazionali sui diritti umani e si è impegnata a creare un quadro programmatico per la migrazione. Ciononostante, dall'adozione dell'Agenda 2030, migliaia di migranti sono annegati nel Mediterraneo e molti altri sono tenuti in campi in condizioni disumane o vedono le proprie richieste di asilo bloccate da provvedimenti diplomatici e militari anti-immigrazione. Eurostat ha scelto di misurare l'OSS 10.7 in base al numero di prime richieste di asilo e al numero di decisioni favorevoli per milione di abitanti. I problemi cruciali della politica migratoria dell'UE e la sua incapacità di trovare un approccio comune sui percorsi migratori sicuri non possono essere misurati con questi indicatori. Neanche l'OCSE, l'indice OSS e il set tedesco di indicatori OSS prevedono altri indicatori sulla migrazione.

Ci stiamo concentrando sulle persone colpite?

Gli indicatori possono acquistare maggiore rilevanza se fanno emergere le esperienze di un gran numero di persone. Ad esempio, per l'OSS 16.1, che richiede una riduzione signifi-

ficativa di tutte le forme di violenza e relativi decessi ovunque, l'IAEG, Eurostat e l'OCSE hanno scelto il tasso di mortalità per omicidio, mentre il governo tedesco utilizza il tasso di criminalità. Questi indicatori misurano solo l'impatto sulle persone all'interno dell'UE o dello Stato membro in esame. Un potenziale indicatore per l'UE potrebbe essere quello del commercio europeo di armi. L'esportazione di armi dall'UE si ripercuote sulle popolazioni di molte regioni del mondo attraversate da conflitti, con conseguenze non solo immediate ma anche per gli anni a venire. Il set di indicatori Eurostat, tuttavia, non affronta la questione delle esportazioni di armi. È interessante notare che il governo tedesco ha aggiunto per l'OSS 16.4 un indicatore sul commercio di armi: non per quantificare il ruolo della Germania come esportatore di armi, ma per valutare i progetti di disarmo finanziati dalla cooperazione allo sviluppo tedesca. Si tratta di una scelta politica interessante che mostra come i governi percepiscano il contributo dell'Europa allo sviluppo sostenibile.

Ci stiamo concentrando sui beni comuni globali e sugli effetti di ricaduta?

Un altro modo per rendere gli indicatori più significativi è assicurarsi che tengano conto degli impatti sui beni comuni globali e degli effetti di ricaduta negativi. Indicatori su questioni che riguardano i beni comuni globali, come le emissioni di CO₂, l'aumento dell'acidità degli oceani o l'entità del consumo di materie prime, sarebbero da preferire a molti altri, trattandosi di questioni che hanno ripercussioni globali a lungo termine sullo sviluppo sostenibile e sono tali da minacciare il benessere umano e il funzionamento dei sistemi di sostegno vitale del pianeta.

Oltre agli effetti sui beni comuni globali, le politiche e le pratiche UE possono avere impatti negativi sullo sviluppo sostenibile dei paesi terzi; si tratta dei cosiddetti effetti di ricaduta o esternalità negative. Ad esempio, il consumo di prodotti agricoli come la carne, l'olio di palma o i biocarburanti può aggravare la deforestazione; l'aumento della domanda di materie prime estrattive può provocare sfollamenti e conflitti ambientali; la produzione di cotone per la nostra industria tessile può essere connessa alla desertificazione e al lavoro coatto. Inoltre, le politiche di facilitazione di flussi finanziari illeciti o di fiscalità iniqua sostenute da determinati governi dell'UE hanno ripercussioni significative sui paesi in via di sviluppo.

L'indice OSS mostra che gli impatti sui beni comuni globali e gli effetti di ricaduta negativi possono essere misurati

includendo indicatori come le emissioni di CO2 incorporate nelle importazioni. La rete SDSN ha anche sviluppato un punteggio relativo all'indice degli effetti di ricaduta (Spillover Index Score) al fine di misurare per ogni paese gli impatti ambientali e socio-economici internazionali prodotti dal commercio. Come previsto, molti paesi europei hanno registrato un punteggio molto sfavorevole. Poiché l'insieme degli indicatori Eurostat non contiene indicatori sui beni comuni globali e sugli effetti di ricaduta, gli impatti negativi dell'UE sullo sviluppo sostenibile dei paesi terzi non sono misurati e non vengono pertanto presi in considerazione.

Sono validi gli indicatori UE?

La questione di cosa sia più importante da misurare è già abbastanza complessa, un altro modo per rendere gli indicatori significativi è assicurarsi che siano validi allo scopo. Un indicatore è valido se misura ciò che vogliamo misurare. Alcuni esempi tratti dai cinque set di indicatori citati mostrano come degli indicatori apparentemente ragionevoli forniscano un quadro distorto del livello di sostenibilità raggiunto.

L'OSS 5 punta a promuovere l'uguaglianza di genere. Il governo tedesco calcola a tal fine il numero di donne presenti nei consigli di amministrazione delle grandi aziende quotate in borsa, che sono tenute per legge ad avere il 30 % di donne nel Cda. Non sorprende che la performance di questo indicatore sia molto buona. Lo stesso vale per l'indicatore Eurostat, che considera pure il numero di donne nei consigli di amministrazione delle società quotate. Se a livello europeo non vige l'obbligo di una quota di genere per tali consigli di amministrazione, quote di questo tipo sono state introdotte da diversi Stati membri. L'indicatore peraltro dice ben poco su quanto le donne siano rappresentate nei quadri dirigenti dell'intero spettro delle aziende e organizzazioni. Solo una piccola parte delle oltre 27 milioni di imprese attive nell'UE ne è coperta. Se fosse stato scelto un campione di dati più ampio riferito alle donne presenti nell'alta dirigenza di aziende non quotate e di PMI, la performance rispetto a questo indicatore sarebbe stata molto più debole - a differenza della valutazione di Eurostat che sostiene che per le donne in ruoli di alta dirigenza si sono compiuti progressi significativi.

L'OSS 8 cerca di garantire il lavoro dignitoso e la crescita sostenibile. Eurostat utilizza come indicatore OSS il PIL pro capite anche se un aumento del PIL può comportare sul lavoro dignitoso ripercussioni negative. Come abbiamo visto

nell'UE, la povertà lavorativa può aumentare in linea con il PIL. Inoltre, i paesi altamente sviluppati, cui appartengono la maggior parte degli Stati membri dell'UE, non dovrebbero considerare il PIL come un indicatore di sviluppo sostenibile. Recenti ricerche hanno dimostrato che la crescita costante del PIL è incompatibile con gli obiettivi chiave della sostenibilità, come la riduzione significativa dell'uso di materie prime, dell'uso del suolo e dell'acqua, dell'inquinamento e delle emissioni.³

L'OSS 9 persegue infrastrutture resilienti, un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e la promozione dell'innovazione. L'IAEG, l'OCSE e il governo tedesco propongono di calcolare il numero di ricercatori e la quantità di fondi spesi per la ricerca in questo campo. Il criterio di misura adottato da Eurostat è il numero di domande di brevetto presentate all'Ufficio europeo dei brevetti. Questi indicatori non consentono tuttavia di valutare con certezza se le innovazioni siano benefiche o dannose ai fini di un'industrializzazione inclusiva e sostenibile.

Eurostat utilizza anche l'indicatore delle emissioni medie di CO2 delle autovetture di nuova immatricolazione. Mentre i livelli di emissione dei nuovi modelli di autovetture sono diminuiti grazie a una migliore tecnologia, il numero assoluto di autovetture nello stesso periodo di tempo è aumentato. Le emissioni di CO2 delle autovetture rappresentano oggi oltre il 60 % delle emissioni totali di CO2 dovute al trasporto stradale in Europa. L'indicatore oltretutto non adotta un approccio basato sul ciclo di vita, includendo le emissioni durante la produzione e lo smaltimento, e quindi ignora l'aumento delle emissioni derivante dagli elevati tassi di sostituzione e dall'abbreviamento del ciclo di vita delle auto - oggi molto inferiore rispetto a quello ottimale di 15-20 anni.⁴ Tale indicatore è di scarsa validità in quanto non ci dice se i volumi assoluti delle emissioni di CO2 prodotte dal trasporto passeggeri con autovetture siano in diminuzione o meno.

L'OSS 11 ha per oggetto le città e le comunità sostenibili. Un indicatore utilizzato da Eurostat è il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani. Se il riciclaggio è indubbiamente importante, la questione più rilevante è la quantità di rifiuti da noi prodotti in termini assoluti. Secondo i dati Eurostat, dall'adozione dell'Agenda 2030 la produzione di rifiuti urbani pro capite nell'UE-27 è aumentata, ma questi dati non vengono utilizzati per il monitoraggio dell'OSS. L'indicatore non tiene conto neanche dei rifiuti che vengono esportati dall'UE a scopo di riciclaggio (parte dei quali finisce in discarica e non viene riciclata). Secondo i dati dell'EEA, l'UE esporta ogni mese

³ Parrique T., Barth J., Briens F., C. Kerschner, Kraus-Polk A., Kuokkanen A., Spangenberg J.H. (2019) *Decoupling Debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability.*

⁴ Cfr. Transport & Environment https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_04_CO2_emissions_cars_The_facts_report_final_0_0.pdf

⁵ Cfr. EEA <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/resource-efficiency/the-plastic-waste-trade-in>

150 000 tonnellate di rifiuti di plastica.⁵ Stiamo dunque davvero misurando ciò che vogliamo misurare?

L'OSS 15 si concentra sugli ecosistemi sostenibili. L'IAEG, l'OCSE ed Eurostat utilizzano come indicatore la quota di copertura forestale, anche se molte aree forestali sono da considerarsi morte sotto il profilo della biodiversità. In base a questo indicatore, un 20 % di copertura forestale con ricchezza di biodiversità e di habitat per le specie a rischio di estinzione sarebbe meno prezioso di un 25 % di monocoltura forestale. Anche in questo caso non misuriamo necessariamente ciò che vogliamo misurare, ovvero foreste sane e ricche di biodiversità.

Abbiamo indicatori specifici e con scadenze definite?

Gli indicatori ufficiali dell'ONU non precisano un livello da raggiungere o una scadenza per i vari traguardi OSS, per cui, in assenza di questi elementi, gli stessi devono essere fissati a livello nazionale o regionale, prassi comprensibile se si considera la diversità dei livelli di sviluppo dei vari paesi. Quando poi vengono stabiliti i livelli da raggiungere, gli stessi possono non risultare sufficientemente ambiziosi o non riflettere il consenso scientifico su ciò che occorre per raggiungere la sostenibilità. La definizione di tali obiettivi specifici, dei livelli da raggiungere e delle relative scadenze, come pure i progressi registrati verso il raggiungimento dell'obiettivo, misurati dal relativo indicatore, sono scelte altamente politiche.

Un esempio tratto dal set di indicatori tedeschi illustra come gli obiettivi specifici e gli indicatori collegati non siano necessariamente allineati con i pareri scientifici espressi al riguardo. Per monitorare l'OSS 2, il governo tedesco ha selezionato come indicatore il surplus di azoto sui terreni agricoli coltivati e ha fissato un obiettivo di 70 kg per ettaro, anche se il comitato nazionale di esperti sull'ambiente ha raccomandato un obiettivo massimo di 50 kg per ettaro.

Un altro esempio di mancato raggiungimento di un obiettivo chiave di sostenibilità riguarda l'economia circolare. L'UE ha fatto dell'economia circolare una delle sue principali priorità e un nuovo Piano d'azione per l'economia circolare è stato pubblicato nell'ambito del Green Deal europeo.⁶ Tuttavia il Piano d'azione non prevede un obiettivo chiaro e con scadenze definite per la circolarità dell'economia europea. Eurostat misura il tasso di utilizzo circolare dei materiali per

monitorare i progressi verso l'OSS 12. Questo tasso ha fatto registrare negli ultimi anni un incremento ed è stato valutato da Eurostat come un progresso verso il conseguimento degli OSS. Tuttavia, l'aumento del tasso di utilizzo circolare di materiali nell'ultimo decennio è stato estremamente lento - solo pochi punti percentuali - per cui siamo ancora lontani dall'obiettivo di un'economia circolare entro il 2030. L'assenza di traguardi rende impossibile valutare i progressi.

Disponiamo di dati disaggregati?

Un altro test di rilevanza è la disponibilità di dati disaggregati, cioè dati che mostrino gli impatti su differenti componenti della società; uomini o donne, giovani e anziani, persone con disabilità, gruppi a basso, medio e alto reddito, persone di colore, ecc. Disporre di dati disaggregati è essenziale se vogliamo rispettare il principio chiave dell'Agenda 2030 secondo il quale nessuno deve essere lasciato indietro. L'utilizzo di dati disaggregati è incluso come impegno specifico nell'obiettivo 17.18.1 dell'OSS, da raggiungere entro il 2020.

L'accesso all'istruzione, ad esempio, può essere misurato per l'intera popolazione o valutato in modo selettivo per le categorie più vulnerabili. Se si prendono in considerazione solo i dati generali per la popolazione, si finisce per celare la disparità di accesso all'istruzione per i bambini provenienti da famiglie più povere o meno privilegiate. Un esempio concreto tratto dal set di indicatori di Eurostat è l'accesso alle strutture igienico-sanitarie di base come indicatore per l'OSS 6 sull'acqua pulita e i servizi igienico-sanitari. L'attuale tasso di circa il 2 % della popolazione dell'UE senza accesso alle strutture igienico-sanitarie di base è relativamente basso; pertanto, la relazione di monitoraggio di Eurostat conclude che l'UE ha compiuto progressi significativi verso il suo obiettivo. Tuttavia ciò che si nasconde dietro le cifre - per la mancanza di dati disaggregati - è che, secondo le stime, la maggioranza dei 6 milioni di rom dell'UE non dispone di acqua nella propria abitazione e che più della metà di essi dipende da fonti idriche situate a oltre 150 metri di distanza dalle proprie case.⁷ Inoltre, numerose comunità rom sono costrette a dipendere da fonti d'acqua non controllate e potenzialmente inquinate.⁸ La mancanza di accesso all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie di base della più grande minoranza etnica europea non ha registrato alcun progresso significativo ed è oscurata dai dati generali della relazione di monitoraggio OSS di Eurostat.

⁶ Cfr. DG Environment <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁷ Cfr. ERCC <https://www.europeaninterest.eu/article/europe-must-ensure-access-water-pandemic/>

⁸ Cfr. EEB <https://eeb.org/library/pushed-to-the-wastelands-environmental-racism-against-roma-communities-in-central-and-eastern-europe/>

Cosa stiamo mettendo a confronto?

Un altro interrogativo da porre è: cosa stiamo confrontando? Gli indicatori Eurostat devono coprire tutti i paesi dell'UE, quindi devono utilizzare dati comparabili raccolti in ogni Stato membro. Il monitoraggio dell'OSS 10.7 sull'immigrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile è ancora una volta eloquente: attualmente l'indicatore esamina il numero di domande di asilo per milione di abitanti. La classifica dei paesi sarebbe molto diversa se Eurostat considerasse, ad esempio, il numero di domande di asilo in rapporto alla forza economica di un paese. Questo esempio mostra una volta di più che la scelta degli indicatori e degli elementi che li rendono significativi è politica oltre che tecnica. Dobbiamo prima di tutto essere in grado di rispondere alla domanda se i ricchi Stati membri dell'UE debbano o no assumersi maggiori responsabilità per i rifugiati. E le nostre risposte dovrebbero basarsi su un'ampia consultazione delle parti interessate.

Cosa "pesa" maggiormente?

Eurostat pubblica dati comparabili per tutti gli Stati membri, ma non aggrega i dati per stilare una classifica di merito degli Stati membri. L'indice OSS invece aggrega le prestazioni di ciascun paese per tutti gli OSS, senza ponderazione. Di conseguenza, i modesti risultati sugli OSS 13, 14 o 15, che misurano le tendenze di rilevanza globale relative al cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità, possono essere controbilanciati da una buona performance nel settore dell'istruzione o della sanità. Poiché utilizza una serie di indicatori generalmente più focalizzati sui problemi dei paesi in via di sviluppo, l'indice OSS fa sì che i paesi altamente industrializzati, con i loro moderni sistemi di previdenza sociale, siano quelli a registrare i migliori risultati, presentando Danimarca, Svezia e Finlandia come pionieri della sostenibilità. Ai primi 10 posti troviamo così Stati dell'UE, 24 dei quali sono posizionati anche tra i primi 30. Tuttavia, tra questi paesi ad alta performance figurano la maggior parte dei più grandi esportatori globali di armi, paesi con emissioni pro capite di CO2 molto elevate e paesi con i più alti livelli di produzione di rifiuti e di consumo di materie prime per abitante. Tra i paesi più virtuosi troviamo anche importanti paradisi fiscali e Stati di origine di società multinazionali che esercitano pressioni lobbistiche contro l'inaspimento delle norme di protezione ambientale e sociale nelle catene di approvvigionamento. Tali confronti dei livelli di sostenibilità sono fuorvianti e consentono ai governi dei paesi che devono affrontare importanti sfide di sostenibilità di celebrare sé stessi come leader del settore.

Quale ruolo per la società civile?

Il discorso sulla significatività degli indicatori ha finora dimostrato che la loro selezione e definizione non è un processo tecnico da lasciare agli esperti di statistica. Occorre invece riconoscere che le decisioni sugli indicatori riflettono sempre interessi e priorità strategici e sono quindi estremamente politiche. Per questo motivo la società civile deve partecipare, contribuire e influenzare questo processo. Le organizzazioni della società civile hanno sviluppato una vasta esperienza sulle questioni dello sviluppo sostenibile nell'UE e al di là dell'UE, e hanno una visione privilegiata su questioni molto specifiche che vanno dalle politiche fiscali alle esportazioni di armi, da particolari aspetti di disuguaglianza e di esclusione a questioni ambientali altamente tecniche. Di questa competenza e degli interessi che le organizzazioni della società civile rappresentano, si deve tener conto nella selezione degli indicatori, onde garantire che questi riflettano il più alto livello di rilevanza programmatica.

In alcuni casi la società civile può anche contribuire con dati non reperibili altrove. Ne sono validi esempi l'indice di percezione della corruzione del Transparency International, utilizzato da Eurostat, l'indice OSS e il governo tedesco. Un altro esempio è l'indice di segretezza finanziaria compilato dal Tax Justice Network, che da molti anni raccoglie e analizza i dati sui flussi finanziari illeciti e sui paradisi fiscali. Il metodo di raccolta dei dati è altamente trasparente ed è stato vagliato da esperti fiscali. La valutazione dei singoli paesi basata su tali dati potrebbe dare un valido contributo al monitoraggio dell'OSS 16.4 nell'UE. Un terzo esempio sono i dati raccolti a livello nazionale in Germania dall'ONG Frauen in die Aufsichtsräte (FIDAR). Questa ONG raccoglie dati sul numero di donne nei consigli di amministrazione delle aziende del settore privato e pubblica tre diversi indici basati su differenti campioni aziendali (uno solo dei quali utilizzato dal governo tedesco per il monitoraggio della Strategia nazionale di sostenibilità).

Che la selezione collaborativa di indicatori che coinvolgono la società civile non solo è possibile ma può essere molto fruttuosa lo dimostra lo strumento di monitoraggio OSS 2030Watch, che è stato lanciato in Germania dalla Open Knowledge Foundation. L'iniziativa si è basata su un intenso processo di ricerca di possibili indicatori e sulle serie di indicatori di sostenibilità esistenti. La ricerca, che comprendeva interviste e workshop con esperti e ricercatori della società civile, ha prodotto un elenco di diverse centinaia di potenziali indicatori OSS. Tale elenco è stato poi valutato sulla base di criteri quali la disponibilità di dati attuali e di dati storici rego-

lari, la disponibilità di dati per i diversi paesi e la possibilità di identificare una chiara base di riferimento e un valore target. Gli indicatori sono stati valutati anche per quanto riguarda la loro rilevanza rispetto alla situazione attuale in Germania. Oltre alla selezione degli indicatori, un altro aspetto chiave del progetto è stata la visualizzazione dei dati. Per risultare utile ai fini delle attività di sensibilizzazione e di sostegno era importante che gli utenti dello strumento web comprendessero rapidamente la valutazione e il suo messaggio politico. Lo strumento ha ricevuto un feedback positivo, in particolare dalla società civile e dai responsabili politici. Il progetto sarà presto rilanciato dal Forum tedesco sull'ambiente e lo sviluppo.

Nonostante il potenziale contributo positivo della società civile, il suo coinvolgimento nella selezione degli indicatori OSS è stato finora limitato. A livello di Nazioni Unite si è svolto un processo di consultazione aperta sotto l'egida del Gruppo interagenzie di esperti (IAEG), nel cui ambito i governi, le parti interessate della società civile, i ricercatori e le imprese hanno potuto contribuire online al dibattito sugli indicatori. Tutti i contributi sono stati pubblicati. Tuttavia, data la natura complessa del processo, il numero di contributi della società civile è stato relativamente basso. Molte organizzazioni della società civile non disponevano infatti delle risorse e della capacità per contribuire al processo. L'IAEG ha poi svolto al proprio interno ulteriori discussioni con esperti statistici delle istituzioni e di alcuni Stati. Il lavoro sugli indicatori OSS è in corso e raccomandazioni vengono periodicamente formulate dalla Commissione statistica sugli indicatori OSS e sottoposte all'approvazione dell'Assemblea generale.

Nei loro processi di selezione, sia Eurostat che la Germania hanno invitato le parti interessate a fornire un feedback sugli indicatori, mentre i principali dibattiti e le principali decisioni sono state oggetto di un processo interno. Nel caso della Germania, la consultazione ha riguardato non solo gli indicatori ma anche la generalità dei contributi sulla versione riveduta della Strategia tedesca di sostenibilità. Prima di finalizzare la sua serie iniziale di indicatori, Eurostat ha invitato le parti interessate a una riunione, svoltasi nel marzo 2017. La riunione si è tenuta tuttavia in una fase relativamente tardiva del processo di selezione degli indicatori. La bozza di set di indicatori era già stata elaborata in consultazione con la Commissione europea e con gli Stati membri, ma senza l'apporto significativo della società civile. Gli inviti al processo di

consultazione sono stati inviati con breve preavviso, non concedendo tempo sufficiente per una preparazione adeguata e per un fattivo contributo della società civile, che ha così di fatto avuto scarsissime possibilità di contribuire allo sviluppo dell'insieme di indicatori. Il processo si è svolto così senza un'ampia consultazione delle parti interessate. In seguito, quando la Commissione europea ha istituito il suo gruppo di esperti - la Piattaforma multilaterale per l'attuazione degli OSS - il suo principale organo consultivo sugli OSS non è stato coinvolto nella revisione del set di indicatori Eurostat.

Cosa serve adesso?

Una diversa selezione di indicatori, obiettivi più ambiziosi a livello UE con risultati e date misurabili e l'inclusione di indicatori che coprano i beni comuni globali e gli effetti di ricaduta sulle persone di ogni parte del mondo porterebbero a una classifica molto diversa, che a sua volta cambierebbe la narrativa politica secondo cui l'UE sarebbe un leader della sostenibilità.

Il primo passo per un processo inclusivo sarebbe quello di avviare, nelle primissime fasi della revisione dell'attuale set di indicatori, una serie di dibattiti pubblici con le parti interessate, invitandole a contribuire con le loro specifiche competenze. Come sottolineato in precedenza, gli obiettivi e le politiche UE attualmente in vigore hanno uno spettro molto esteso. Per ogni OSS è necessario un dibattito pubblico per identificare quali temi all'interno di una data area programmatica debbano ricevere priorità nel sistema di monitoraggio. La selezione di indicatori concreti dovrebbe poi basarsi sull'ampia consultazione di cui si è detto, e considerare l'integrazione di dati provenienti dalla società civile o da organismi di ricerca indipendenti, purché adeguati e validi allo scopo.

Se la nuova Commissione europea, che ha fatto della sostenibilità e della transizione giusta verso un'economia a basse emissioni di carbonio la sua principale priorità, vuol davvero puntare in alto, deve avviare con urgenza la tanto attesa ampia consultazione delle parti interessate, sia sugli indicatori OSS più significativi che su obiettivi chiari e con scadenze precise per raggiungere gli obiettivi entro il 2030. Le idee su come la società civile possa essere coinvolta sia nella selezione degli indicatori che nel ciclo di monitoraggio e rendicontazione sono esposte nel capitolo seguente.