

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Sostenibilità & diseguaglianze:
misurare senza perdere la complessità**

Daniela De Leo

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Nell'ambito del lavoro che stiamo conducendo con il tandem Asvis-Urban@it per la Città metropolitana di Roma, entro l'opportunità di offrire il nostro supporto all'ente metropolitano, ci siamo contestualmente proposti di approfondire il senso delle sfide offerte dai diversi *goal* dell'Agenda 2030. Nella metodologia condivisa con Asvis stiamo conducendo, innanzitutto, un *benchmarking* sulle esperienze europee e internazionali, con particolare attenzione alla ricognizione degli obiettivi contenuti nelle strategie, nei piani e nelle politiche europee, nazionali (a partire dalla Snsvs) e regionali, nel quadro dell'Agenda Onu 2030, comprensiva degli strumenti e delle misure atte alla loro attuazione. Ma, proprio entro questo quadro, un primo approfondimento sul *goal 10 - Ridurre le diseguaglianze* (pensato nelle sue relazioni con il *goal 1 - Combattere la povertà*) appare particolarmente sfidante per quel che riguarda la misurazione e, quindi, l'effettivo perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile alla scala metropolitana. In una fase nella quale diseguaglianze e povertà paiono crescere senza sosta nelle nostre città e nostri territori, i *goals 1 e 10* dell'Agenda 2030 mostrano, forse più di altri, la necessità di essere opportunamente interpretati proprio alla scala delle città europee, dove il tema della povertà e delle diseguaglianze non può essere limitato al confronto tra gli stati ma deve riguardare i diversi territori all'interno dei singoli stati.

As part of the work we are carrying out with the ASVIS-Urban@it for the Metropolitan City of Rome, within the opportunity to offer our support to the metropolitan body, we have simultaneously proposed to deepen the meaning of the challenges offered by the various goal of the 2030 Agenda. In the methodology shared with Asvis we are conducting, first of all, a benchmarking on European and international experiences, with particular attention to the recognition of the objectives contained in the European, national strategies, plans and policies (starting from the Snsvs) and regional, within the framework of the UN Agenda 2030, including the tools and measures suitable for their implementation. But, precisely within this framework, a first study on goal 10 - Reduce inequalities (conceived in its relations with goal 1 - Fighting poverty) appears particularly challenging as regards the measurement and, therefore, the effective pursuit of objectives of sustainable development on the metropolitan scale. In a phase in which inequalities and poverty seem to grow relentlessly in our cities and our territories, goals 1 and 10 of the 2030 Agenda show, perhaps more than others, the need to be properly interpreted on the scale of European cities, where the theme of poverty and inequalities cannot be limited to the comparison between states but must concern the different territories within the individual states.

Parole chiave / *Keywords*

Sostenibilità, Disuguaglianza, Agenda 2030, Goals / *Sustainability, Inequalities, Agenda2030, Goals*

3

Agenda 2030 e Città metropolitana di Roma

Grazie al recente bando del Mattm che supporta le città metropolitane italiane impegnate nella formazione della loro Agenda per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda 2030 dell'Onu, abbiamo avviato un lavoro di collaborazione tra Urban@it e Asvis anche con la Cm di Roma. Urban@it e Asvis, unite da un protocollo di collaborazione a livello nazionale per la promozione dell'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile, condividono l'obiettivo di supportare le Cm nell'innovativo e complesso compito di sviluppare, allo stesso tempo, le Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile e la loro integrazione con il Piano strategico metropolitano previsto dalla L. n. 56/2014. Tale collaborazione apre a molteplici ambiti di applicazione volendo contribuire alla formazione di una filiera operativa che, prendendo spunto dalle attività promosse a livello nazionale da Asvis e Urban@it, e a livello locale dagli studiosi di Atenei delle aree metropolitane aderenti a Urban@it¹, consenta di individuare conoscenze mirate e utili per l'individuazione di indicatori finalizzati a una più funzionale integrazione tra piano strategico metropolitano e obiettivi dello sviluppo sostenibile. Nelle Agende, infatti, questa filiera è destinata a:

- connettere obiettivi generali, obiettivi specifici e azioni in relazione alle attività presenti e future degli enti metropolitani;
- individuare in particolare batterie di indicatori significativi, verificabili e aggiornabili.

Il lavoro con la Cm di Roma è ovviamente solo all'inizio ma, senz'altro, esso vorrebbe contribuire ad approfondire il rapporto dell'Agenda con il Piano strategico, ponendo le premesse per sostenere la definizione del percorso verso un'Agenda per lo sviluppo sostenibile della Città metropolitana di Roma Capitale.

Entro questa direzione, il lavoro offre l'occasione per esplorare alcuni possibili ambiti di approfondimento tematico basati su una conoscenza ampia e interdisciplinare delle questioni rilevanti nel contesto della città metropolitana di Roma, al fine di prospettare possibili direzioni e opportunità di collaborazione.

Al momento, quello di cui è possibile rendere conto riguarda le prime sperimentazioni sul *goal* 10 – considerato nei suoi nessi con il *goal* 1 – che possono essere utili per una più ampia riflessione su temi rilevanti per il generale perseguimento di uno sviluppo realmente sostenibile.

La rilevanza del goal 10 nell'Agenda 2030

Il “nessuno resti indietro” degli organismi internazionali si confronta con forme sempre più insidiose quanto significative di deprivazione materiale e di differenziazione sociale che è in mezzo a noi, fortemente visibile e riconoscibile nello spazio urbano.

¹ A coordinamento di questo gruppo di lavoro ci sono S. Ombuen per RomaTre e chi scrive per la Sapienza di Roma.

In particolare il *goal 10 - Ridurre le disuguaglianze* (pensato nelle sue relazioni con il *goal 1 - Combattere la povertà*) appare particolarmente sfidante per quel che riguarda la misurazione e, quindi, l'effettivo perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile alla scala metropolitana. In *goal* di questo tipo appare più evidente, infatti, la limitatezza di misurazioni solo o prevalentemente quantitative e quindi delle relative, possibilità di un più adeguato perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile. Anche alla luce di questa considerazione può essere utile qui richiamare alcuni riferimenti essenziali a un primo inquadramento del tema per come è stato impostato, in particolare, nel GdL che, sin dalla fondazione di Asvis si occupa di questo specifico *goal 10* e, non a caso, da qualche tempo, in maniera coordinata proprio con il GdL del *goal 1*².

Da tempo si sostiene che alla formazione/rafforzamento delle disuguaglianze (*within e among*) contribuiscano in primis le differenze negli ambienti familiari, sociali ma anche contestuali (urbani e non), nei quali gli individui vivono [Atkinson 2015].

Se con il termine disuguaglianza la statistica economica indica la diversità di reddito tra i soggetti considerati, si ritiene che una sorta di statistica territorialmente consapevole potrebbe aiutare a indicare quelle disparità relative alla *place prosperity* intesa come differenziazione di capitale materiale pubblico fisso e accessibilità al capitale materiale e immateriale, caratteristico di ciascuno specifico luogo [De Leo 2015]. Quello che si dovrebbe riuscire a dimostrare è che una iniqua distribuzione della *place prosperity* ha due implicazioni rilevanti:

- influisce sull'eguaglianza/ineguaglianza tra i cittadini ponendo problemi di ordine morale, politico e sociale dei quali i decisori politici dovrebbero farsi carico nella definizione delle politiche pubbliche per città e territori;
- chiama in campo le competenze di esperti di politiche urbane e di spazio come urbanisti e pianificatori.

In questa direzione, si considerano possibili indicatori che possano fare riferimento all'accesso ai beni immateriali e alla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica partendo dalla considerazione che si tratta di ambiti fortemente contigui e interconnessi, avendo a che fare con i beni conoscitivi e relazionali che soggetti e istituzioni possono scambiare.

Infatti, oltre alla dimensione individuale e sociale-relazionale dei singoli individui e all'innegabile centralità dell'accesso a beni e servizi materiali (essenziali e non), pare necessario considerare la condizione urbana propria dell'abitare e del vivere in comune con riferimento alla circolazione, lo scambio e l'appropriazione di elementi in grado di ridurre le iniquità esistenti nello spazio e nella sfera pubblica.

Quanto questa dimensione delle disuguaglianze sia cruciale per uno sviluppo effettivamente sostenibile, capace di mettere al centro delle politiche pubbliche dimensioni indiscutibili di giustizia sociale, ambientale, sanitaria [Deaton 2015] resta la vera posta in gioco di questa azione di accompagnamento delle amministrazioni metropolitane. Queste, per altro, sono chiamate allo stesso tempo a recuperare un gap di pianificazione di area vasta solitamente deficitaria alle nostre latitudini, con un orizzonte ambizioso e complesso come quello dei 17 *goals* dell'Agenda 2030.

² All'interno dell'ampia compagine di soggetti che fanno parte dell'Alleanza per lo sviluppo sostenibile (Asvis), la strutturazione dei diversi GdL-Gruppi di Lavoro prevede la convergenza volontaria degli associati per interesse e affinità di missione e un coordinamento sostanziale da parte di membri del Segretariato a supporto di alcune figure di riferimento. Nel caso del GdL del *goal 10* il coordinatore è F. Barca, nel caso del *goal 1* il coordinatore è G. Bortalico.

La sperimentazione sin qui condotta

Nonostante le consuete difficoltà e resistenze a tenere insieme questioni teoriche e di quadro con il necessario sforzo di quantificazione richiesto dal senso stesso dei 17 *goals* dell'Agenda, la sperimentazione in corso ha per il momento consentito di sostenere la centralità di una dimensione propriamente territoriale della disuguaglianza che deve essere considerata per poter essere finalmente messa in agenda.

A partire dai target di ciascun *goal* è stata quindi fatta una prima selezione di quelli maggiormente rilevanti in questo specifico contesto con particolare riferimento a:
10.1 Raggiungere e sostenere progressivamente la crescita del reddito del 40 per cento più povero della popolazione ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale

10.2 Potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, status economico o altro.

10.3 Garantire a tutti pari opportunità e ridurre le disuguaglianze di risultato

10.4 Adottare politiche per raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza

10.7 Facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite.

Da questo sono scaturite alcune primi possibili misurazioni e comparazioni con riferimento al metodo adottato presentate in occasione del kick-off meeting del marzo 2020.

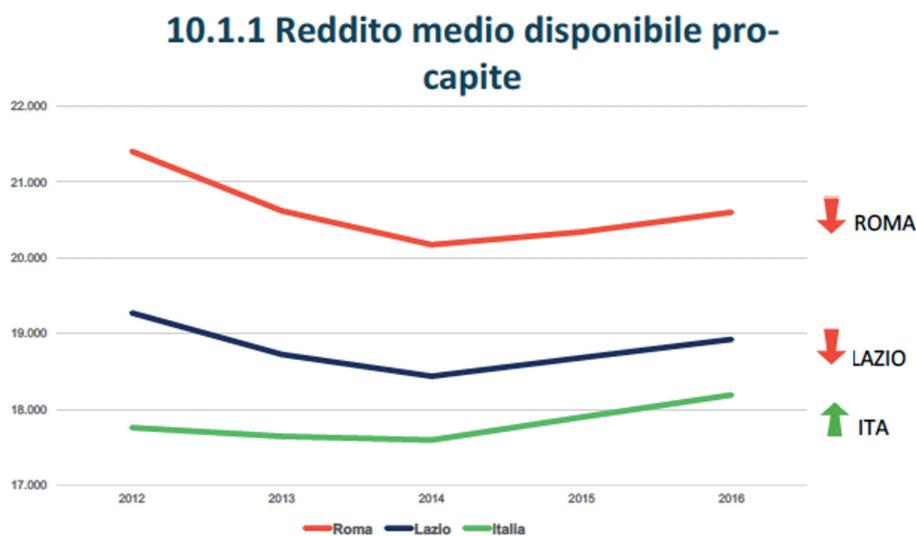


Fig. 1. Comparazione tra i livelli di reddito medio a livello nazionale, regionale e della Cm.
Fonte Istat. Unità di misura: euro pro capite

Utilizzando il metodo assunto a livello nazionale sono state sintetizzate le letture relative all'analisi delle dimensioni dei redditi e soprattutto delle distribuzioni a livello nazionale, regionale e della Città metropolitana. È stata quindi offerta una rappresentazione del reddito medio procapite ma anche dell'indice di disuguaglianza del reddito lordo delle imposte, pure in considerazione del fatto che la città di Roma assume oggi il valore massimo rispetto alle altre città italiane.

10.1.2 Raggiungere nel 2025 la media italiana del 2015 dell'indice di disuguaglianza del reddito al lordo delle imposte.

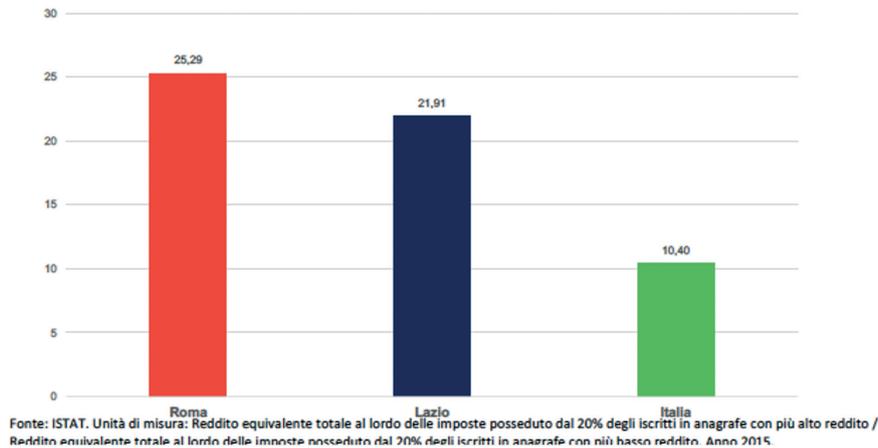


Fig. 2. Indice di disuguaglianza del reddito a lordo delle imposte a livello nazionale, regionale e della Cm.

10.1.3 Indice di disuguaglianza del reddito al lordo delle imposte nel 2015

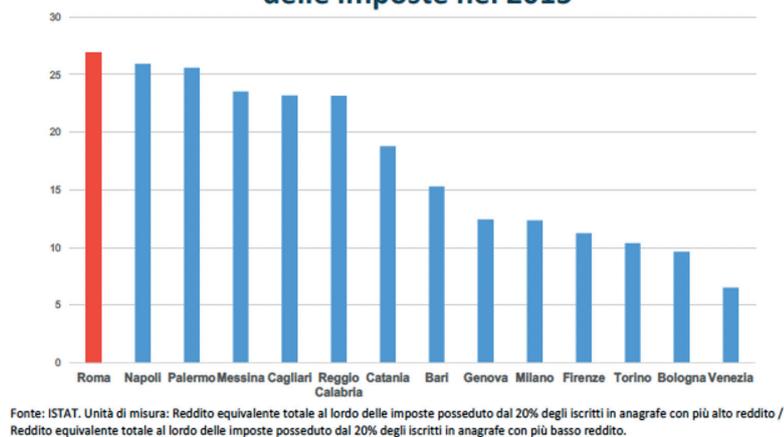
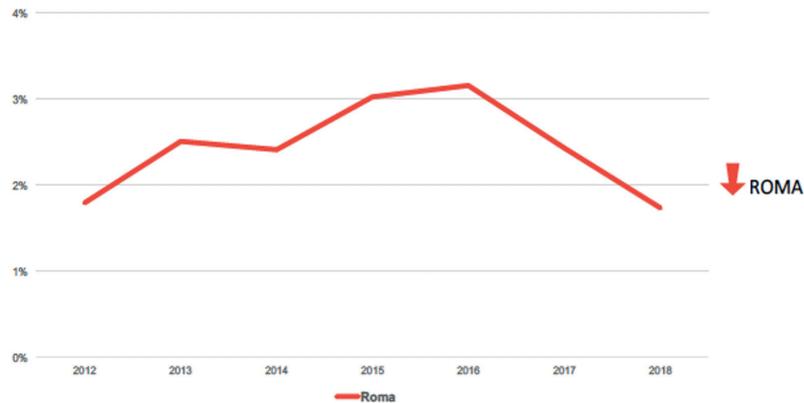


Fig. 3 Comparazione tra le città italiane dell'indice di disuguaglianza del reddito a lordo delle imposte .

Con riferimento ai target, un altro aspetto considerato è quello dell'immigrazione che, nell'ambito di questo *goal* deve essere declinato – e quindi misurato – in termini di integrazione. La misurazione dell'integrazione è ovviamente un tema di difficilmente traducibile in numeri anche con riferimento alla limitatezza delle politiche di integrazione esistenti. Per il momento è stato quindi assunto il tema dell'acquisizione della cittadinanza sul totale dei residenti e comparativamente tra le città italiane.

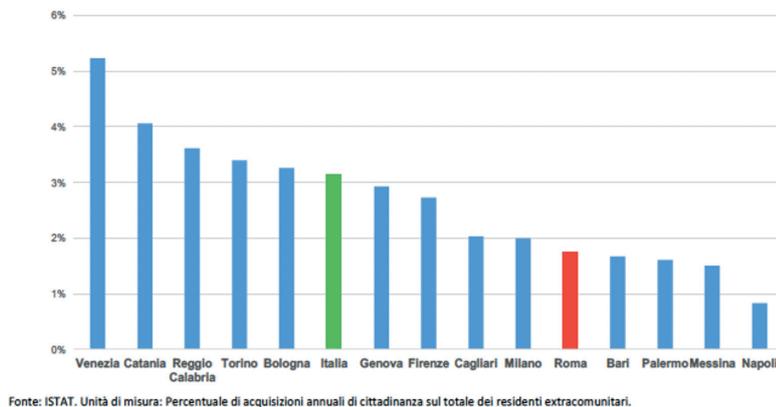
10.7.1 Acquisizioni di cittadinanza sul totale di stranieri extracomunitari residenti



Fonte: ISTAT. Unità di misura: Percentuale di acquisizioni annuali di cittadinanza sul totale dei residenti extracomunitari.

Fig. 4. Acquisizione di cittadinanza sul totale di stranieri residenti.

10.7.2 Acquisizioni di cittadinanza sul totale di stranieri extracomunitari residenti nel 2018



Fonte: ISTAT. Unità di misura: Percentuale di acquisizioni annuali di cittadinanza sul totale dei residenti extracomunitari.

Fig. 5. Acquisizione di cittadinanza sul totale di stranieri residenti al 2018.

In considerazione delle questioni indicate come peculiari di questo *goal 10*, si è deciso di affiancare al lavoro sopra richiamato, anche prime possibili analisi su base territoriale del disagio socio-economico nella Città metropolitana di Roma, a partire da alcune rappresentazioni che mostrano il modo in cui le disuguaglianze si situano all'interno del territorio metropolitano. A questo scopo abbiamo selezionato, in primis, una recente rappresentazione relativa ai percettori di reddito di cittadinanza che può essere messo in relazione con quella del livello di vulnerabilità sociale e materiale dei comuni della Città metropolitana già elaborato in occasione del bando nazionale sulle Aree degradate.

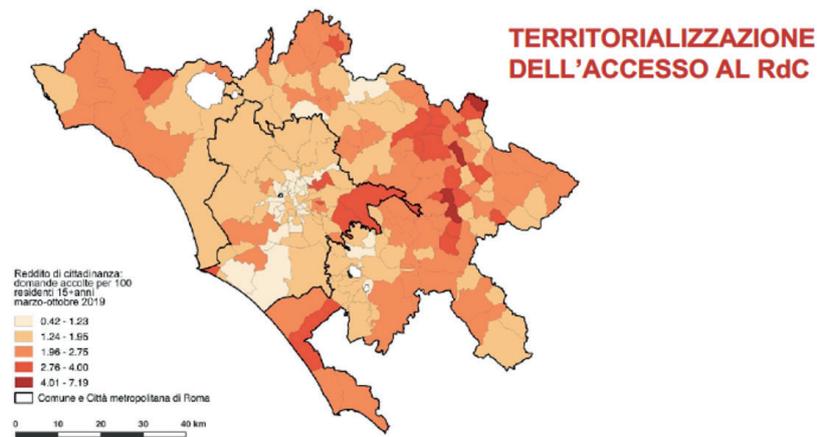


Fig. 6. L'accesso al Reddito di Cittadinanza, fonte #mapparoma.

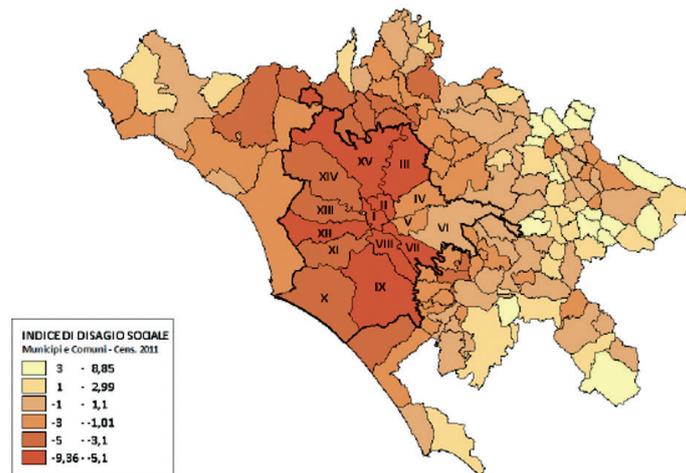


Fig. 7. Indice di disagio sociale, Città metropolitana di Roma.

Infine, per sostenere la necessità di approfondire questa dimensione, abbiamo proposto una selezione mirata di alcune delle rappresentazioni delle *PovertyMaps* elaborate nel 2018 da Paola Casavola per l'Ocse su tutte le città metropolitane del nostro paese.

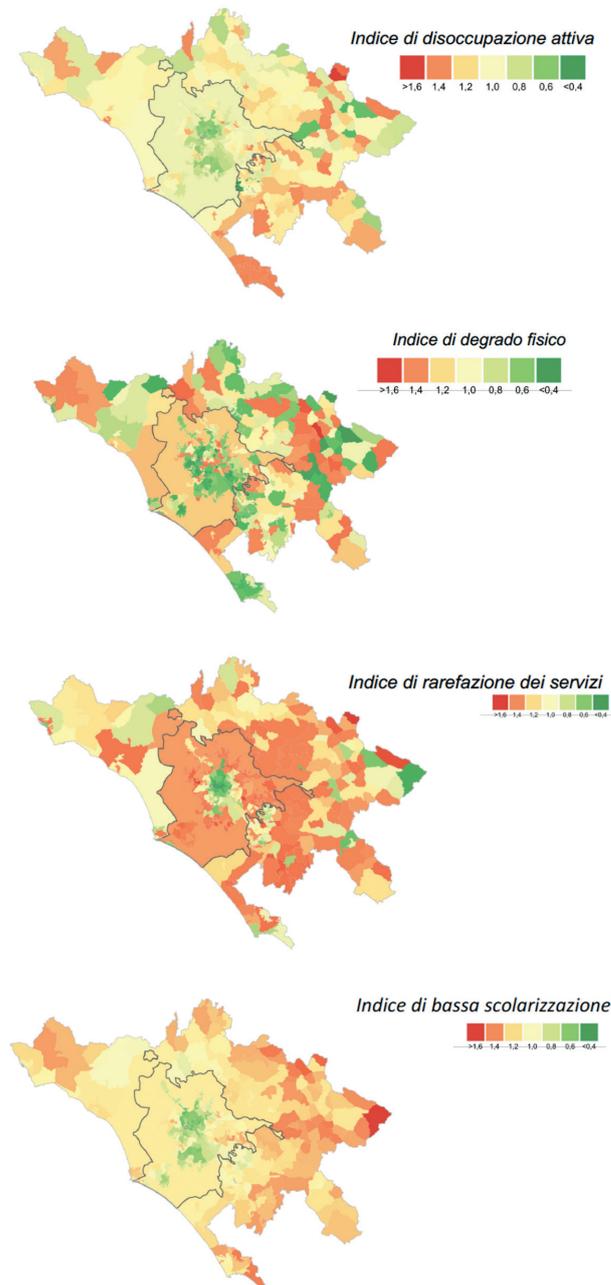


Fig. 8. Indice di disoccupazione attiva, rarefazione dei servizi, scolarizzazione. Fonte PovertyMaps (2018).

La composizione di queste rappresentazioni consente di ricordare all'ente metropolitano che le disuguaglianze dovranno essere misurate e poi, auspicabilmente, tematizzate e declinate nelle politiche, in maniera differenziata rispetto alle complesse articolazioni del territorio metropolitano. Anche per questo potrebbe essere opportuno approfondire lo studio e la comprensione di specifiche aree con particolari concentrazioni di problematiche assolute o relative.

BIBLIOGRAFIA

- Atkinson, A.B
2015 *Disuguaglianza. Che cosa si può fare.* Milano, Raffaello Cortina Editore. 10
- Deaton, A
2015 *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza.* Bologna, il Mulino.
- De Leo, D.
2015 *I confini delle nuove povertà*, in «CriOS», 9, p.59-68.