PNRR e sviluppo sostenibile

di Luigi Di Marco

20-12-2021

Questo contributo di Luigi Di Marco, membro del Coordinamento operativo e referente gruppi di lavoro Goal 6-14-15 e Gruppi di lavoro 7-13 dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, riporta la posizione di ASviS sul PNRR.

Sussiste un forte collegamento tra le politiche di ripresa dalla crisi economica generata dal Covid-19 e il quadro dei 17 SDGs dell'Agenda ONU 2030 integrati con gli impegni assunti con l'accordo di Parigi sul clima. Già il 19 marzo 2020[1], nelle prime settimane dei lockdown, richiamando la necessità di una rinnovata e più forte solidarietà di fronte all'emergenza sanitaria, il Segretario generale dell'ONU Antonio Guterres auspicava per la comunità mondiale di uscire più forti dalla crisi ricostruendo meglio, indicando come quadro d'azione l'Agenda 2030 per gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, in sigla SDGs) e l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici: «dobbiamo mantenere le nostre promesse per le persone e per il pianeta» per assicurare che «le persone che serviamo emergano più forti dalla crisi. Questa è la logica del Decennio d'Azione per realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile».
E lo stesso quadro proposto dal Segretario Guterres che in sostanza viene sposato dalle istituzioni dell'Unione Europea, con il programma Next Generation EU presentato dalla Commissione europea il 27 maggio 2020 e approvato nello storico Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020[2], in cui i 27 Stati membri dell'Unione hanno scelto la via maestra della solidarietà contraendo un debito comune di 750 miliardi di euro per rispondere alla crisi pandemica. La quota parte più sostanziosa di 672,5 miliardi di euro del programma è rappresentato dal dispositivo per la ripresa e resilienza che finanzia i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Regolamento[3] del dispositivo giustifica la sua istituzione «mancando uno strumento che preveda un sostegno finanziario diretto connesso al conseguimento dei risultati e all'attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli Stati membri in risposta alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, compresi il Pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, e che si ponga l'obiettivo di avere un impatto duraturo sulla produttività e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale degli Stati membri».
Oltre a richiamare come obiettivi direttamente gli stessi SDGs, il Regolamento fa specifico riferimento al semestre europeo, al pilastro europeo dei diritti sociali, alla finalità di conseguire un impatto duraturo e alla resilienza: tutte misure che integrano lo stesso quadro degli SDGs. Oltre ai vincoli di spesa rappresentati dal minimo 37% per la transizione verde, minimo 20% per la transizione digitale è richiesta comunque la verifica per il 100% della spesa del rispetto del principio non arrecare danni significativi all'ambiente previsto dal Green Deal europeo, con le categorie del regolamento della tassonomia europea per gl'investimenti sostenibili, quadri di riferimento coerenti e rafforzativi dell'indirizzo di scopo legato all'Agenda 2030.
Il quadro europeo, ha rappresentato e tuttora rappresenta un quadro di riferimento solido per l'ASviS nell'affermare le sue posizioni e nell'avanzare le sue proposte rispetto al PNRR italiano, con un deciso indirizzamento delle scelte politiche verso l'attuazione degli SDGs. Oltre alle prime indicazioni offerte già nel rapporto annuale 2020 presentato l'8 ottobre 2020, il 9 marzo 2021, ASviS ha presentato un'analisi e delle proposte sul PNRR presentato dal governo Conte[4], e un rapporto

di valutazione sul PNRR finale del governo Draghi presentato il 27 maggio 2021[5].
Nella presentazione del rapporto del 27 maggio, il Presidente Stefanini così ha sintetizzato la posizione dell'ASviS: «Il Piano non basterà a raggiungere gli obiettivi al 2026, ovvero la scadenza imposta dall'UE. Bisogna fare in modo che l'Agenda 2030 diventi pienamente organica alle politiche nazionali. La lotta ai cambiamenti climatici non è identificata come volano per la ripresa economica. Vi è una carenza di target qualitativi e quantitativi socio-ambientali. Per accelerare la transizione verso un modello veramente sostenibile, proponiamo di rafforzare il ruolo che avrà la Conferenza nazionale dello sviluppo sostenibile. Chiediamo che la Pubblica Amministrazione assuma con maggiore efficacia una valutazione d'impatto ambientale e sociale di governance. Dobbiamo lavorare per affrontare con impegno il reporting di sostenibilità rivolto alle imprese e legare questo alla tassonomia europea».
I giudizi sugli aspetti generali del PNRR che ASviS esprime nel documento di valutazione del 17 maggio, sono alquanto severi: «Nel Piano manca una palese comprensione della dimensione delle sfide ambientali attuali e future basate sulla conoscenza scientifica, e del nesso tra queste e l'interesse primario di proteggere le possibilità di prosperità economica, di benessere e sicurezza sociale, con specifico riguardo all'interesse delle generazioni future. Non viene esplicitamente seguito un approccio One Health che finalmente sottolinea il forte legame esistente tra la salute e la vitalità dei sistemi naturali come base fondamentale per la salute e il benessere umano». L'analisi dell'ASviS evidenzia inoltre come i temi siano trattati in maniera «frammentaria e non integrata» e che tra le diverse missioni del Piano «ritroviamo, un approccio culturale a silos delle politiche e degli investimenti programmati, senza una visione di sviluppo sostenibile del Paese». Così come ben dimostra l'investimento Transizione 4.0 della Missione 1, il più corposo investimento destinato alle imprese per l'importo di 14 miliardi di euro, che viene destinato esclusivamente alla transizione digitale, mancando un investimento almeno equivalente per la transizione verde. Mentre la miglior soluzione sarebbe stato un pacchetto unico per le imprese facilitando l'integrazione coerente delle transizioni verde e digitale per tutte le attività economiche. Le valutazioni dell'ASviS rimarcano inoltre come manchi spesso una chiara ed efficace capacità di visione e integrazione delle azioni del PNRR con le Strategie e i piani europei di riferimento. Il documento di analisi del PNRR, viene poi integrato consolidando specifiche valutazioni e proposte anche dal Rapporto annuale 2021 ASviS presentato lo scorso 28 settembre[6] in occasione dell'avvio della VI edizione del Festival dello sviluppo sostenibile.
L'approvazione positiva da parte della Commissione europea[7] e del Consiglio[8] del PNRR italiano nel suo complesso, di fatto non ostano in linea generale a possibili miglioramenti in fase attutiva delle azioni e delle misure indicate nella direzione delle stesse specifiche stabilite in sede di UE. Considerando le complementarità e la coerenza con altri piani e programmi richiesta dallo stesso Regolamento UE che disciplina il dispositivo di ripresa e resilienza, l'attuazione del PNRR risulta a tutti gli effetti strategico come leva funzionale al cambio di paradigma sociale ed economico richiesto dall'Agenda 2030. Ed in quest'ottica, in una lettura dinamica delle azioni da compiere da qui al 2026 - termine entro cui realizzare le azioni programmate - è lecito considerare ancora aperti diversi aspetti per un'efficace miglioramento nell'implementazione del PNRR.
Riprendendo dunque alcune delle raccomandazioni nei rapporti citati, tra le azioni di sistema ASviS chiede di: 1) predisporre una legge annuale per lo sviluppo sostenibile che coincida con il Programma nazionale di riforme richiesto dal Semestre europeo, destinata a contenere norme di carattere ordinamentale, da approvare entro giugno di ogni anno, la quale dovrebbe contribuire ad attuare le politiche indicate nel Documento di economia e finanza (DEF) di aprile, nel PNRR, con anche riferimento alla previsione strategica a lungo termine elaborata dalla Commissione europea, integrando in questo quadro anche l'aggiornamento in corso della Strategia nazionale di sviluppo sostenibile (SNSvS). 2) Approfondire e integrare con elementi qualitativi e quantitativi la Relazione

annuale sul capitale naturale, quale strumento imprescindibile per guidare le politiche ambientali, valorizzando le raccomandazioni nel succitato Programma nazionale di riforme, e assumendo gli impegni internazionali sul contrasto ai cambiamenti climatici e perdita di biodiversità come guida delle politiche nazionali[9]. 3) Garantire che il tema dei giovani, indicato come trasversale dal PNRR, abbia un'effettiva valenza nel disegno di tutte le politiche, valutando ex-ante l'impatto sui giovani dei diversi provvedimenti, con particolare attenzione ai temi del lavoro. In questo senso, l'intera produzione legislativa dovrebbe essere progettata tenendo sempre conto degli interessi delle generazioni future, rispondendo così all'ambizione del Next Generation EU. 4) Garantire che il tema della parità di genere, sia effettivamente presente in tutte le politiche, con l'obiettivo di appianare le disuguaglianze in tempi certi e rapidi. 5) Mettere in pratica a livello nazionale l'agenda per le competenze per l'Europa sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza con l'obiettivo di conseguire almeno i target minimi indicati dal Piano d'azione per il Pilastro europeo per i diritti sociali. 6) Riformare l'esistente sistema di welfare, per dargli una prospettiva universale, semplificando le procedure e l'accesso ai servizi e garantendo la copertura alle fasce della popolazione attualmente escluse, estendendo la platea che può accedere al Reddito di emergenza e di renderlo uno strumento permanente per il contributo economico alle fasce più fragili della popolazione. 7) Garantire il pieno coinvolgimento e il dialogo con i cittadini e tutti gli stakeholder, le istituzioni decentrate, gli enti territoriali, la società civile organizzata e il terzo settore, che saranno interessati dal processo di monitoraggio e valutazione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La consultazione degli stakeholder dovrà poi gradualmente estendersi a tutta la PA per garantire buon governo, trasparenza nelle decisioni e monitoraggio permanente delle attività pubbliche.

In merito alle riforme orizzontali previste dal PNRR, per quanto riguarda la riforma del processo legislativo, l'ASviS raccomanda modalità ispirate alle più recenti proposte della Commissione europea per una migliore legislazione[10], che contribuiscano al raggiungimento degli SDGs, che siano basate sull'evidenza scientifica, sulla trasparenza e la partecipazione. Approvando l'intenzione di inverdire i bilanci pubblici (green budgeting) inclusa nel PNRR, ASviS raccomanda che l'iniziativa soddisfi anche su base scientifica, quanto previsto al target 15.9 dell'Agenda 2030: entro il 2020, «integrare i valori di ecosistema e di biodiversità nella pianificazione nazionale e locale, nei processi di sviluppo, nelle strategie di riduzione della povertà e account nella contabilità», definendo strumenti dettagliati, indicatori omogenei di rendicontazione obbligatori per tutti gli enti pubblici tra loro comparabili e coerenti, prevedendo un'entrata in vigore delle stesse regole dal prossimo esercizio finanziario.

Per le riforme nell'ambito della giustizia civile e penale, ASviS richiede che venga assicurato il potenziamento di risorse umane e dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, e propone un'accelerazione del ricorso al processo civile telematico anche nei gradi di giudizio successivi al primo, incluso anche in ambito penale.

Sul tema della riforma fiscale, ASviS rilancia la richiesta, già più volte avanzata dal 2016 nei suoi primi rapporti annuali, che la stessa includa misure di fiscalità ecologica riducendo le tasse sul lavoro e aumentando la tassazione su inquinamento e consumo di risorse, progredendo verso il recupero integrale dei costi ambientali. E che le stesse siano adeguate nel contribuire al conseguimento del Green Deal europeo. In parallelo, chiede la programmazione di una riduzione graduale dei Sussidi dannosi per l'ambiente (SAD) per il loro azzeramento, al più tardi, entro il 2025, riutilizzando le risorse recuperate in investimenti per una giusta transizione ecologica.

ASviS apprezza il richiamo a una prossima legge sul consumo di suolo indicata nel PNRR, criticandone però il rinvio di fatto. Raccomanda pertanto che il livello minimo d'ambizione della legge consideri e integri gli obiettivi delle Strategie europee per la biodiversità e per l'adattamento ai cambiamenti climatici, e che gli stessi principi siano comunque integrati da subito in tutti gli

investimenti previsti dal PNRR. La richiesta è coerente con la dimostrazione del rispetto del principio non arrecare danni significativi all'ambiente già previsto dal Regolamento per i PNRR. E sempre sul tema consumo di suolo, al fine di evitare situazioni di conflitto tra gli obiettivi ambientali nell'uso del suolo, chiede che sia comunque privilegiato l'utilizzo delle aree industriali dismesse per la posa d'impianti di fonti rinnovabili. L'ASviS raccomanda in proposito che la diffusione di informazioni istituzionali di conflittualità generalizzata tra misure di decarbonizzazione del sistema energetico e tutela del paesaggio e altri funzioni ecosistemiche sia basata sui dati e su studi scientifici approfonditi.
Rimarcando il rispetto del principio della priorità all'efficienza energetica in coerenza con il quadro consolidato degli indirizzi europei, in tutte le scelte di pianificazione energetica, l'ASviS indica necessaria la proroga del Superbonus al 110% introducendo migliorie quali criteri di equità sociale e criteri di sostenibilità nel ciclo di vita dei materiali impiegati. Evidenziando inoltre come l'obiettivo europeo di maggior riduzione delle emissioni al 2030 sia concentrato sul settore edilizio (per il 60% di gas serra al 2030 rispetto al 2015), ASviS sottolinea nelle sue analisi, la deplorevole mancanza del piano strategico nazionale per la decarbonizzazione al 2050 del comparto edilizio già previsto nel 2018[11]. Nel rapporto 2021, ASviS evidenzia inoltre la necessità d'integrare le stesse misure relative alla ristrutturazione edilizia con una strategia industriale di supporto che tenga conto della necessità di sostituire i materiali di origine fossile con biomateriali rinnovabili e riciclabili, che risponda ai bisogni delle transizioni verde e digitale, in coerenza alla posizione assunta dall'UE di «un'autonomia strategica aperta». Evidenziando nuovamente la necessità di correlare gli stessi obiettivi con le prospettive occupazionali previste dalle transizioni verde, digitale e demografica, con i bisogni di sviluppo delle competenze.
È importante mettere in evidenza, concludendo, che i 750 miliardi del Next Generation EU sono solo l'inizio di un piano di finanziamento straordinario che richiederà più forti e ingenti risorse nei prossimi anni, seppur ad oggi da definire nelle sue fonti e nelle sue modalità di funzionamento. Come già la Commissione europea stimava con l'adozione della stessa proposta di piano del Next Generation EU nel maggio 2020[12] e più di recente ancora rilanciato nell'ambito del dibattito sul futuro della governance economica dell'UE e del Patto di stabilità e crescita[13], le transizioni verde e digitale, all'orizzonte 2030, richiedono investimenti extra per ben 650 miliardi euro all'anno di cui 520 miliardi stimati per la transizione verde e 125 miliardi per la transizione digitale.
ASviS nel rapporto 2021 del 28 settembre, ha già chiesto che l'Italia proponga in sede UE l'esclusione degli investimenti pubblici finalizzati al raggiungimento degli SDGs dalle regole del Patto di stabilità, intervenendo nell'ambito del dibattito in corso sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico. E ciò con lo scopo di salvaguardare l'attuazione del Programma nazionale di riforma con una visione d'interdipendenza tra la sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria, in linea con le più recenti valutazioni del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche[14]. Con quali misure straordinarie di finanza ciò avverrà è ancora da definire. A tal fine la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica aperta a tutti i cittadini che si concluderà il 31 dicembre 2021[15], in previsione di una messa a regime del nuovo sistema dal 2023.

[1] UN, Secretary-General Remarks on COVID-19: A Call for Solidarity, 19 marzo 2020.
[2] Segretariato generale del Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo - Conclusioni, 21 luglio 2020.
[3] Definitivamente approvato come Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 - che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
[4] ASviS, Presentazione rapporto su Piano nazionale di ripresa e resilienza e la Legge di Bilancio

2021, 9 marzo 2021.
[5] ASviS Live, Le proposte dell'Alleanza per rafforzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 28 maggio 2021.
[6] AsviS, Rapporto ASviS 2021: per evitare conseguenze gravi, non si può più perdere tempo, 28 settembre 2021.
[7] Commissione europea, COM/2021/344 final, Proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, 22 giugno 2021.
[8] Consiglio dell'UE, Via libera del Consiglio ai primi esborsi per la ripresa, 13 luglio 2021.
[9] Quest'aspetto può efficacemente essere ripreso nel quadro del Piano per la transizione ecologica presentato a inizio agosto 2021, dunque successivamente al PNRR, ma che ne integra i contenuti dichiarando in premessa l'obiettivo di «fornire informazioni di base e un inquadramento generale sulla strategia per la transizione ecologica, dare un quadro concettuale che accompagni gli interventi».
[10] Commissione europea, COM (2021) 219 final, Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori, 29 aprile 2021.
[11] Direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.
[12] Commissione europea, SWD (2020) 98 final, Identifying Europe's recovery needs, 27 maggio 2020.
[13] Commissione europea, COM(2021) 662 final, L'economia dell'UE dopo la Covid-19: implicazioni per la governance economica, 19 ottobre 2021.
[14] 2020 Annual report of the European Fiscal Board, 20 ottobre 2020.
[15] Commissione europea, Public debate on the review of the EU economic governance, 19 ottobre 2021.