

Sintesi

Esame dei provvedimenti PNRR 2021 rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030

ASviS (27 maggio 2021)

Per la Redazione - Serena Moriondo

28 maggio 2021





Il documento, di 132 pagine, si sviluppa in QUATTRO CAPITOLI:

- ▶ **Analisi e proposte**
- ▶ **Gli aspetti trasversali del Piano**
- ▶ **Le missioni del Piano riclassificate secondo gli SDGs**
- ▶ **Appendice: Goal e Target**

Il documento parte dalla premessa, da parte del Presidente Stefanini, che l'orizzonte del 2030 e i contenuti dell'Agenda ONU richiedono un senso di urgenza e determinazione che deve consentirci di promuovere una stagione di forti cambiamenti nelle scelte pubbliche e nei comportamenti di ciascuno di noi. Per questo ASviS esamina criticamente e con il consueto approccio propositivo il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** che il Governo ha elaborato e inviato a Bruxelles il 30 aprile.

L'analisi offre, nel primo Capitolo, **un esame dei punti di forza e dei punti di attenzione del Piano**, oltre a elencare delle **proposte** "di sistema" per accelerare la transizione del nostro Paese verso un modello veramente sostenibile. Nel secondo Capitolo è contenuta **un'analisi dei punti trasversali del Piano, delle riforme, dell'attuazione e del suo monitoraggio**, mentre nel terzo è presentato un inedito lavoro di **catalogazione e valutazione degli interventi** del Piano secondo gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs - *Sustainable Development Goals*), accompagnati da **indicatori statistici** che tracciano il percorso dell'Italia verso il conseguimento di diversi ambiti previsti dall'Agenda 2030.

1. Analisi e proposte (p. 7-11)

Il **PNRR** ha il potenziale di essere il più importante intervento di politica economica e riformatrice nel nostro Paese da decenni a questa parte. Tuttavia, è importante sottolineare da subito che, anche qualora raggiungesse gli obiettivi posti al 2026, questo **da solo non basterà a raggiungere gli Obiettivi dell'Agenda 2030 in tempo utile.**

È una sottolineatura che non intende sminuire il lavoro fatto, ma serve a ricordare che l'Agenda 2030 richiede politiche trasformative e durature nel tempo in tutti i campi, anche in quelli che esulano dalla missione del Piano e, in alcuni per i quali gli interventi previsti non sono sufficienti, a invertire i trend negativi (quali il degrado degli ecosistemi e il consumo di suolo), che dovranno essere affrontati con altri strumenti. Serviranno, quindi, altri interventi nel corso degli anni, per garantire che il Paese vada e rimanga su un sentiero di sviluppo sostenibile. Positivo l'approccio inclusivo che vede contemplare, oltre al PNRR, le altre fonti di finanziamento nazionali ed europee.

Secondo il gruppo di 800 esperti che ha lavorato sul documento, **il PNRR va valutato positivamente tuttavia, bisogna notare l'assenza di riferimenti agli SDGs**, che oramai rappresentano un quadro di riferimento privilegiato per le politiche europee, nella prospettiva delineata dal *Next Generation EU*, orientato a *“garantire che le azioni a breve termine siano motivate da obiettivi a lungo termine”*.

Tra le proposte di ASviS, quindi, la richiesta che **gli SDGs siano inclusi nella fase di implementazione per ciascun ministero, regione, ente locale**, e che sia valorizzato il riferimento agli SDGs per la rendicontazione, aumentando la coerenza con il Semestre europeo. L'aggiunta delle **riforme** della giustizia, della PA, di semplificazione e di concorrenza - in linea con quanto ASviS e altri *stakeholder* avevano auspicato - è positivo ma, ovviamente, bisognerà esaminare i dettagli e l'implementazione, entrambi elementi critici. Inoltre, ASviS ricorda che **le riforme di semplificazione delle procedure per investimenti/costruzioni non devono avvenire a discapito degli obiettivi ambientali** e del Principio “non nuocere all'ambiente”, che va dimostrato per la totalità del Piano. **Vanno inoltre rispettati i criteri di sicurezza sul lavoro e i principi di legalità in tutti i progetti.**

A livello di **governo del Piano**, la struttura multilivello, con una Cabina di Regia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il coordinamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF), che svolge il ruolo di unico interlocutore con la Commissione europea, e il coinvolgimento dei ministeri, delle Regioni e delle Città per l'implementazione dei progetti, è positiva.

Anche in questo caso, però, sarà importante **garantire la massima trasparenza** sia nell'attuazione che nella rendicontazione dei risultati, con report periodici e precisi; in questo processo andrà inclusa anche la società civile, come richiesto dalla Commissione europea. Inoltre, **l'inclusione di Regioni e Città nell'esecuzione dei progetti potrebbe richiedere un lavoro di accompagnamento da parte dello Stato**, in quanto alcuni di questi enti potrebbero non essere in grado di gestire i progetti nei tempi prestabiliti.

A questo proposito, è bene ricordare che **le schede di progetto non sono state ancora rese pubbliche**, il che limita da un lato la possibilità di dare un giudizio informato e, dall'altro, riduce la trasparenza nei confronti della società civile.

Un aspetto preoccupante è **l'assenza frequente di target quantitativi e qualitativi**, in particolare per gli aspetti socio-ambientali. Ciò rende difficoltoso, se non impossibile, compiere delle valutazioni di adeguatezza degli investimenti previsti e complica le successive attività di monitoraggio.

Altro aspetto critico è **la mancanza di una corrispondenza dei target quantitativi esistenti agli indicatori che si usano per monitorare il progresso degli SDGs**. Inoltre i riferimenti per la valutazione macro-economica dell'impatto del Piano si limitano a valutarne gli effetti al 2026, non dimostrando in che modo e a quali condizioni, gli investimenti e le riforme previste potranno garantire risultati duraturi nel tempo in un orizzonte temporale più ampio come quello previsto dall'Agenda 2030.

L'assetto delle Missioni non seguono i Pilastri delle Linee Guida UE, rendendo talvolta difficile un confronto chiaro tra le indicazioni del Regolamento UE e il Piano stesso. Inoltre, **manca il coordinamento con la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS)**.

In sostanza, sia per il PNRR sia per la SNSvS, è indispensabile e urgente costruire un ponte con le diverse strategie europee e i programmi del *Green Deal*: dalla Legge sul clima alla Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, dalla Strategia sulla biodiversità alla Strategia dal produttore al consumatore, dalla Strategia per la mobilità intelligente e sostenibile agli interventi relativi al Pilastro europeo dei diritti sociali. **La persistenza dell'assenza di questo collegamento sarebbe grave e ridurrebbe l'efficacia dei singoli interventi.**

Mancano gli elementi di riferimento per una verifica preliminare del rispetto del Principio “do not significant harm” (DSNH)¹ che interessa il 100% della spesa del PNRR. A questo proposito, non vengono previsti istituti a servizio degli enti pubblici e dei privati che saranno chiamati a dover dimostrarne il rispetto nella pianificazione, realizzazione e rendicontazione dei singoli investimenti per poter accedere ai relativi fondi. Sono ugualmente **carenti gli elementi di sistema per la trasformazione del sistema produttivo in linea con gli obiettivi del Green Deal** europeo, pregiudicando e/ o comunque rendendo difficoltosa la futura possibilità per le imprese, in particolare piccole e medie imprese (Pmi), di accedere a nuovi fondi europei (quali *investEU*) e di finanziamenti allineati con la tassonomia UE per gli investimenti sostenibili.

Nonostante i positivi sforzi per garantire la coerenza delle politiche, **bisogna osservare in alcuni ambiti un approccio a silos**, laddove non ci sono richiami tra gli stessi investimenti previsti dal PNRR (ad esempio edilizia scolastica inclusa sia nella Missione 2 che nella Missione 4) o la Transizione 4.0 che risulta esclusivamente destinata alla transizione digitale delle imprese, senza alcun riferimento alla transizione verde e alla necessaria integrazione con la stessa.

Infine, **manca un quadro chiaro di iniziative per la partecipazione della società civile** nella valutazione dell’attuazione e nel monitoraggio del Piano, sebbene alcuni ministeri abbiano messo a punto strutture dedicate per ospitare tale confronto.

ASviS suggerisce alcuni interventi che potrebbero favorire la transizione verso un modello di sviluppo pienamente sostenibile:

- ▶ Rafforzare il ruolo che svolgerà la Conferenza nazionale dello sviluppo sostenibile, coinvolgendo i vari *stakeholder* delle Istituzioni e della società civile per definire l’aggiornamento della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, che sarà presentata nel 2022 all’*High Level Political Forum (HLPF)* delle Nazioni Unite.
- ▶ Introdurre per la Pubblica Amministrazione maggiori requisiti legali di rendicontazione, incluse le valutazioni di impatto ambientale, sociale e di governance (ESG), per garantire che lo Stato risponda ai più stringenti requisiti di trasparenza, e rispondendo così anche 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*”).

¹ Per “Nessun danno significativo” l’UE intende che tutti gli investimenti e le riforme inclusi nei PNRR non devono danneggiare l’ambiente.

- ▶ Indirizzare un percorso culturale e operativo sul *reporting* di sostenibilità aziendale, da inquadrarsi nell'ambito del recente aggiornamento della direttiva UE sul reporting di sostenibilità che propone un'estensione significativa in merito alla dimensione delle imprese, con una soglia che dovrebbe essere fissata a 250 dipendenti. Inoltre, occorrerà ricercare un allineamento con la tassonomia europea relativa alla finanza sostenibile per produrre un decisivo contributo alla transizione ecologica.
 - ▶ 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 DEF di aprile, nel PNRR e le raccomandazioni specifiche formulate nell'ambito dello stesso Semestre europeo.
 - ▶ **Garantire che il tema dei giovani**, indicato come trasversale dal PNRR, **abbia un'effettiva valenza nel disegno di tutte le politiche attraverso** la valutazione ex ante dei provvedimenti, con particolare attenzione ai temi del lavoro.
 - ▶ **Garantire che il tema della parità di genere**, elemento chiave e trasversale dell'Agenda 2030, **sia effettivamente presente in tutte le politiche** finalizzando l'azione al superamento delle disuguaglianze in tempi certi e rapidi. Le verifiche semestrali che la Commissione europea condurrà sull'implementazione del PNRR possono essere l'occasione per dimostrare i progressi fatti in questo campo.
 - ▶ Rafforzare le strutture della **Presidenza del Consiglio** per assumere il ruolo guida dell'azione di governo rispetto all'Agenda 2030 e prevedere l'inserimento delle azioni volte al raggiungimento degli SDGs nell'ambito delle rispettive competenze dei ministeri, sulla scia di quanto fatto dalla Commissione europea.
 - ▶ **Approfondire e integrare con elementi qualitativi e quantitativi la Relazione annuale sul capitale naturale**, che deve diventare uno strumento imprescindibile per guidare le politiche che impattano sull'ambiente terrestre e sull'ambiente marino.
 - ▶ **Mettere in pratica a livello nazionale l'agenda per le competenze per l'Europa sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza**, che fissa obiettivi quantitativi ambiziosi per lo sviluppo delle competenze (miglioramento delle competenze esistenti) e la riqualificazione (formazione volta all'acquisizione di nuove competenze), con l'obiettivo di: **guidare i giovani nel mondo del lavoro**, favorendo programmi di apprendimento durante e dopo la scuola dell'obbligo, migliorando la formazione offerta
-

dalle Università; **introdurre servizi di formazione permanente**, per garantire a tutte le fasce di età la possibilità di ricevere gli strumenti necessari per il re-inserimento nel mercato del lavoro; **formare e informare i cittadini** sui temi dello sviluppo sostenibile e sulle competenze digitali di base.

► **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, in linea con gli obiettivi espressi nel Pilastro europeo dei diritti sociali e con quanto ribadito al recente vertice di Porto (estendere 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).

► Garantire il **pieno coinvolgimento e il dialogo con i cittadini e tutti gli stakeholder** che saranno interessati dal processo di monitoraggio e valutazione dei progetti del Piano, per dare piena realizzazione alla piattaforma di consultazione permanente della società civile prevista a livello europeo. Questa consultazione si potrà poi gradualmente estendere a tutta la PA per garantire il buon governo, la trasparenza nelle decisioni e il monitoraggio permanente delle attività pubbliche.

2. Gli aspetti trasversali del Piano (p.13-21)

Di seguito sono riportate, seguendo l'ordine scelto dallo stesso Piano, delle considerazioni di carattere generale e trasversale, sulle riforme, sull'attuazione e sul monitoraggio dello stesso, che influenzano, in maniera diretta e indiretta tutti, o quasi, gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs - *Sustainable Development Goals*).

CONSIDERAZIONI GENERALE E IMPOSTAZIONE

- **nel PNRR manca una palese comprensione della dimensione delle sfide ambientali attuali e future** basate sulla conoscenza scientifica, e del nesso tra queste e lo specifico riguardo all'interesse delle generazioni future;

- **non viene seguito un approccio *One Health*** che sottolinea il forte legame esistente tra la salute e la vitalità dei sistemi naturali come base fondamentale per la salute e il benessere umano, e sebbene il documento elenchi i principali rischi che minacciano l'Italia, quali cambiamenti climatici, perdita di biodiversità, innalzamento del livello del mare, siccità, desertificazione, dissesto idrogeologico, disponibilità di risorse idriche,

questi vengono trattati in maniera frammentaria e non integrata, così come le risorse economiche stanziare, la cui allocazione non sembra sia stata concepita in chiaro riferimento alle strategie, ai programmi e ai quadri europei e internazionali, né tantomeno seguendo le prospettive dei percorsi intrapresi per la loro definizione;

- prevale **un approccio culturale a silos delle politiche e degli investimenti programmati, senza una visione di sviluppo sostenibile del Paese**, come ben dimostra l'investimento Transizione 4.0 della Missione 1, destinata esclusivamente alla transizione digitale, mancando un investimento almeno equivalente per la transizione verde;

- **manca una gerarchia di priorità** degli obiettivi e della progettazione degli interventi verificabili **in termini di benessere e riduzione delle disuguaglianze socio-economiche** (il PNRR è articolato in ben 162 progetti, dei quali 107 di importo inferiore al miliardo, per questo un giudizio compiuto sulla qualità complessiva, sugli aspetti relativi al finanziamento dello stesso e alle conseguenti necessità di finanziamento degli investimenti privati, si potrà dare solo quando saranno disponibili le schede di dettaglio dei progetti (e delle riforme previste per assicurarne la reale fattibilità);

- è tutta da **verificare la reale capacità di semplificazione complessiva di programmare, erogare i fondi e raggiungere gli obiettivi da parte degli enti pubblici** anche a fronte ai diversi strumenti a loro disposizione per evitare che le imprese accrescano la propria esposizione bancaria, a causa dei ritardi nel trasferimento delle risorse da parte della pubblica amministrazione (ERP InIT, sistema unico di contabilità economico patrimoniale, sistema di monitoraggio sviluppato dal MEF art. 1, comma 1043, L. 30 dicembre 2020, n. 178).

PRIORITA' TRASVERSALI

► **Donne**

Tra le priorità trasversali, per la prima volta, viene indicata, insieme all'attenzione ai giovani e al superamento dei divari territoriali, la parità di genere.

La riforma della PA potrà avere un importante impatto in termini di genere nella misura in cui inciderà sullo snellimento delle procedure di selezione, nel rafforzamento delle competenze, nello sviluppo della digitalizzazione. Allo stesso modo, la riforma della giustizia, con il focus posto sul fattore tempo e sulla maggiore efficienza del processo, potrà aiutare le donne coinvolte in contenziosi nell'ambito di legami familiari come nelle proprie imprese.

Tra le riforme di accompagnamento, l'obiettivo del Governo di contrastare la denatalità viene definito nel progetto di riforma contenuto nel *Family Act*, Disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia", in discussione alla Camera. Tra le previsioni, **ancora non sufficientemente incisivo il riordino della disciplina del congedo di paternità.**

Positiva l'intenzione di lanciare entro il primo semestre 2021 una **Strategia nazionale per la Parità di genere, ma ancora solo a livello embrionale.**

Per alcuni investimenti (ad esempio, scuola e asili nido) è necessario specificare - pena la paralisi del processo attuativo - l'articolazione territoriale degli obiettivi. Occorrerà, secondo ASviS, stabilire indirizzi a favore del *gender procurement* per gli appalti del Piano, premiando le imprese che mettono in pratica l'uguaglianza di genere (retribuzioni, progressione carriera, management, partecipazione).

► **Giovani**

La grave crisi generazionale richiede un rafforzamento delle misure destinate ai giovani. ASviS ritiene che **il mancato riconoscimento di un'autonoma Missione dedicata ai giovani sia un'occasione persa** nonostante questa sia stata inclusa nel regolamento UE 241/2021, che ha introdotto il Dispositivo di Ripresa e Resilienza, e preveda un pilastro denominato "*politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze*" (art. 3 lettera f). Pilastro nel quale gli Stati membri dovrebbero delineare come il loro Piano colmerà il divario generazionale, per esempio rivedendo l'impatto e l'allocazione della spesa pubblica nelle diverse fasce d'età, rafforzando le politiche per la riqualificazione della forza lavoro attiva e i programmi di integrazione per i disoccupati, o investendo nell'accesso e nelle opportunità per i bambini e i giovani in materia di assistenza all'infanzia e istruzione, salute, nutrizione, lavoro o alloggio. Sarebbe altresì necessario il coinvolgimento del Ministero per le Politiche Giovanili e del Consiglio Nazionale dei Giovani, organi pre-esistenti che potrebbero svolgere un utile lavoro di coordinamento e indirizzo.

Di grande impatto può essere la trasformazione del rinnovamento generazionale della Pubblica Amministrazione in una strategia di reclutamento di qualità, fondata sulla valutazione dei fabbisogni, attenta alle missioni e alle competenze organizzative, con bandi che non eccedano i sei mesi di tempo e testino le motivazioni dei candidati, completata da un forte impegno nel formare gli amministratori.

► Sud

Alla presenza di diffuse misure attuate dalle articolazioni territoriali dello Stato o dai Comuni e di interventi destinati alle **aree marginalizzate del Paese** (periferie delle grandi aree urbane, aree interne, aree sismiche e coste) deve accompagnarsi un'integrazione fra tali misure a livello territoriale e una programmazione pluriennale che eviti la strada dei bandi *one size fits all*.

Deve essere costruita l'attuazione del Piano facendo perno su **azioni immediate di rigenerazione delle Pubbliche Amministrazioni**, con un investimento aggiuntivo sui livelli regionali e locali - specie al Sud - e sul simultaneo rafforzamento (e, se necessario, costituzione) delle strutture che nei singoli Ministeri saranno responsabili delle diverse linee di intervento, anche prevedendo il reclutamento dall'esterno. Nel documento viene segnalato come particolarmente rilevante il proposito di accompagnare gli investimenti al Sud con la diffusione di **misure di contrasto alla criminalità** e di coinvolgimento alla cittadinanza attiva contro ogni penetrazione mafiosa, nonché il programma straordinario di interventi e investimenti per la valorizzazione e la restituzione alla collettività dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

L'esame del provvedimento prosegue con alcuni 'avvertimenti' inerenti le riforme delineate nel PNRR.

RIFORME ORIZZONTALI (PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E GIUSTIZIA)

Senza **una Pubblica Amministrazione resa più capace ed efficiente negli snodi decisivi di attuazione del PNRR** è altissimo il rischio di non rispettare i tempi stringenti previsti dal *Next Generation EU*, ovvero la stipula dei contratti di appalto entro il 2023 e l'effettuazione della spesa entro il 2026.

ASviS ritiene condivisibile quanto l'ANCI ha già posto all'attenzione del Governo nell'audizione alla Camera del 29 gennaio 2021: la **necessità di potenziare gli apparati degli enti locali** mediante il reclutamento straordinario di capitale umano con assunzioni

a tempo determinato “rientranti in qualifiche professionali riguardanti il settore degli investimenti”.

È anche importante la rapida attivazione di una struttura tecnica centrale, peraltro già prevista dal PNRR, con personale dei ministeri e personale reclutato *ad hoc* per il sostegno progettuale operativo alle amministrazioni comunali nell’elaborazione delle procedure e degli appalti.

Nel documento si chiede che il legislatore presti particolare attenzione ai seguenti temi:

- che fra i 200 interventi relativi alla buona amministrazione ve ne siano alcuni relativi alla **gestione dei beni e delle attività culturali**, orientati a una tutela e una valorizzazione collaborativa, concreta ed efficace e alla riduzione dei divari nell’accesso alla cultura che la pandemia ha ulteriormente allargato;
 - che per quanto riguarda **la riforma del processo legislativo**, esso sia ispirato alle più recenti proposte della Commissione europea per una migliore legislazione, incentrato sull’Agenda 2030, basato sull’evidenza scientifica, sulla trasparenza e la partecipazione, e che come in dettaglio:
 - a) contribuisca al raggiungimento degli SDGs e che sia allineato al Principio “non nuocere all’ambiente” del *Green Deal* europeo;
 - b) sia basato sulla raccolta di prove scientifiche di cui venga data pubblica evidenza sui siti istituzionali;
 - c) venga istituito un sistema democratico partecipativo sul processo normativo sul modello della piattaforma europea *Have your say*, e che sia dato riscontro sull’utilizzo che viene fatto dei contributi delle consultazioni - dando completa informazione ai cittadini sullo stato d’avanzamento del processo normativo stesso;
 - d) sia verificata la coerenza delle politiche secondo i modelli OCSE (cfr. Target 17.14 Agenda 2030) e con una previsione strategica a lungo termine (sul modello adottato dalla Commissione europea per la prima volta nel settembre 2020), integrata con la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS);
 - e) siano migliorate le valutazioni d’impatto delle normative proposte e le valutazioni d’adeguatezza della normativa esistente;
 - f) si rispetti il criterio “uno dentro, uno fuori”, ovvero che ogni nuovo onere derivante da novità legislativa venga controbilanciato da una riduzione di carico burocratico e
-

costi per imprese, cittadine/i e tutti i soggetti pubblici (con un riferimento particolare agli enti locali).

- che l'indicazione del *green budgeting*, indicato dal Piano, soddisfi, su base scientifica, il Target 15.9 “*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;

- che la rendicontazione del Target 15.9 entri in vigore dal prossimo esercizio finanziario e che ne sia dato conto in tutti i successivi atti di pianificazione finanziaria e non-finanziaria, e che incidano sul processo legislativo (adottare il *System of Environmental-Economic Accounting – Ecosystem Accounting*, un nuovo standard statistico che prevede un *framework* di contabilità per misurare il contributo degli ecosistemi alle nostre società, il loro stato di salute e i servizi che essi ci forniscono che dovrà essere adottato anche dall'Italia);

- che, nell'affrontare con determinazione la riforma della giustizia civile e penale, venga garantita - in linea col Target 16.3 (“*Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire parità di accesso alla giustizia per tutti*”) - un'effettiva tutela dei diritti e degli interessi attraverso procedimenti snelli e processi di ragionevole durata, oltre a un cospicuo potenziamento di risorse umane e dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario;

- che la neo costituita Soprintendenza speciale per i beni culturali per il PNRR presti attenzione all'insieme dei processi, in una prospettiva di efficace contemperamento degli interessi e di efficiente uso delle risorse. Considerazioni simili riguardano gli interventi di rigenerazione urbana. Riguardo alla *Recovery procurement platform*, si sottolinea la specificità degli interventi di restauro programmato e di messa in sicurezza di beni vincolati e l'elevata specializzazione di alcune competenze coinvolte.

RIFORME ABILITANTI (SEMPLIFICAZIONE E CONCORRENZA)

Nel documento si chiede che il legislatore presti particolare attenzione ai seguenti temi:

- che l'attuazione delle previste misure di semplificazione e accelerazione sia integrata con il Principio del “non nuocere all'ambiente” del *Green Deal* europeo e del PNRR, e non arrechi pregiudizio al livello di approfondimento tecnico-scientifico atto a garantire

tutela dell'ambiente e tutela della salute e del benessere delle persone e alla partecipazione nel processo di valutazione da parte di cittadine/i e portatori d'interesse;

- che siano sviluppate e rafforzate le misure di tutela del consumatore relativamente a false dichiarazioni del rispetto di criteri ambientali e sociali di beni e servizi venduti sul mercato;

- che siano istituiti meccanismi di sanzione per pratiche di *greenwashing*, inclusi i prodotti finanziari estendendolo anche ai controlli sulla rendicontazione non-finanziaria resa dalle imprese, sulla scia del recente aggiornamento della direttiva UE sul *reporting* di sostenibilità rivolto alle imprese, che propone un'estensione significativa in merito alla dimensione delle imprese, con una soglia che dovrebbe essere fissata a 250 dipendenti, e alle informazioni sulle aziende pubblicate sul web;

- che, piuttosto che annunciare periodicamente il taglio delle norme con risultati deludenti, si raccomanda di intraprendere una strada diversa e più pragmatica: es. monitoraggio puntuale dei soli procedimenti che impattano sugli interventi prioritari del PNRR, come propone l'Agenda per la semplificazione 2020-2023 del Dipartimento della Funzione Pubblica, che contiene 19 azioni e indica 4 priorità (tutela ambientale e *green economy*; edilizia e rigenerazione urbana; banda ultralarga; appalti).

ALTRE RIFORME DI ACCOMPAGNAMENTO

- **Family Act:** riguarda azioni a sostegno del lavoro femminile, a sostegno dell'educazione dei figli a carico (in particolare, per 0-6, ma anche per il diritto allo studio universitario), a sostegno dei figli con disabilità. A proposito di quest'ultimo punto e, in generale, del trasversale impegno del PNRR a favore di politiche di inclusione sociale, va osservato che nelle Missioni sono **assenti sia interventi specifici sia una riflessione generale sullo stato delle politiche di inclusione scolastica**, oggi in forte difficoltà a partire dal sistema del sostegno.

- **Riforma fiscale:** la legge delega è prevista in presentazione al Parlamento entro il 31 luglio 2021. A tal proposito ASviS raccomanda un'integrazione del programma con **misure di fiscalità ecologica adeguate a contribuire in maniera efficace al conseguimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo**, riducendo le tasse sul lavoro e aumentando la tassazione su inquinamento e consumo di risorse, progredendo verso il recupero integrale dei costi ambientali. In parallelo, deve essere programmata la riduzione graduale dei Sussidi Dannosi per l'Ambiente (SAD) per il loro azzeramento, al

più tardi, entro il 2025, riutilizzando le risorse recuperate per investimenti nella transizione eco- logica e per la giusta transizione.

- **Consumo di suolo:** in merito all'impegno del governo di approvare una legge su questo tema *“che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola”*, si raccomanda che gli obiettivi della Strategia europea per la biodiversità, l'adattamento ai cambiamenti climatici e che gli stessi principi integrino da subito tutti gli investimenti previsti dal PNRR.

- **Protezione del suolo e del recupero delle aree degradate:** la questione è di fatto rinviata (e il termine non è specificato) e non è considerata negli investimenti per la trasformazione del sistema produttivo. Da ciò deriva il fatto che la realizzazione di opere (tecnologiche, infrastrutturali e impiantistiche) previste dal PNRR non considera gli impatti sul consumo e degrado del suolo, e le conseguenze sui correlati fattori ambientali e sullo stato delle risorse naturali, come invece dovrebbe avvenire. Il settore edilizio deve essere indirizzato a soddisfare i reali bisogni sociali rappresentati anche dagli ambiziosi obiettivi di recupero edilizio per la decarbonizzazione decisi a livello europeo, i quali non giustificano alcun bisogno di espansione del settore con nuovo consumo di suolo. Per evitare situazioni di conflitto tra gli obiettivi ambientali nell'uso del suolo è necessario privilegiare anche l'utilizzo delle **aree industriali dismesse**. Il ricorso all'uso di terreni agricoli per produzione energetica da fotovoltaico non è giustificabile fintanto che risultano praticabili soluzioni alternative quali l'utilizzo di coperture di edifici esistenti e aree dismesse, fermo restando che il primo posto deve essere sempre e comunque attribuito alla riduzione della domanda e all'aumento dell'efficienza energetica. A questo scopo è necessario prorogare e rafforzare il **Superbonus del 110%** introducendo anche elementi di equità e criteri di sostenibilità nel ciclo di vita dei materiali impiegati. Si raccomanda inoltre che la legge sul consumo di suolo si integri con la visione sistemica di **protezione del suolo** (Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2021).

ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

- L'insieme di questi interventi e riforme, che l'Italia deve compiere in un breve lasso di tempo, richiede una fase intensa di confronto con le parti economiche e sociali e con le organizzazioni della società civile e della cittadinanza attiva, nella fase di progettazione e attuazione degli interventi.

- Il **sistema di monitoraggio deve prevedere una componente relativa all'aspetto finanziario e fisico** del Piano, relativo sia alle *milestone* (traguardi intermedi) e ai *target* di spesa, sia agli stati di avanzamento procedurali dei progetti e delle riforme, e una componente relativa alle valutazioni rispetto agli obiettivi quantitativi che si vogliono raggiungere, obiettivi non presenti attualmente nel Piano, ma in larga parte definiti dall'Agenda 2030. Inoltre, il sistema di monitoraggio **dovrà essere aperto e accessibile a tutte/i le/i cittadine/i e alle organizzazioni di cittadinanza, in particolare dei giovani, del lavoro e delle imprese.**

- Con riferimento alla **governance del PNRR**, non c'è una chiara indicazione circa un'adeguata partecipazione femminile nelle strutture che saranno preposte. La governance del Piano è decisiva per l'attuazione dei progetti e l'implementazione delle riforme. L'auspicio è quello di un ruolo sempre più incisivo da parte del CIPRESS, in quanto espressione del rilancio della crescita secondo criteri di sostenibilità.

- A causa della intensità quantitativa degli investimenti e della rapidità temporale entro la quale esso va realizzato, **il Piano necessita di un supporto adeguato di strumenti finanziari che lo sostengano** e di un sistema del credito in grado di interagire con tutti gli attori che saranno a vario titolo coinvolti.

- Le **attività di analisi e di valutazione degli impatti** di sostenibilità, sia sui singoli progetti, sia sul Piano in generale, dovranno rientrare nelle seguenti attività:

a) realizzazione degli interventi in capo ai Ministeri e alle amministrazioni locali;

b) monitoraggio complessivo del Piano, anche in contatto con la Commissione europea, presso il MEF, con particolare riferimento agli organi di *audit*;

c) monitoraggio dell'avanzamento del Piano in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la Cabina di Regia.

- Analisi e valutazione dovranno basarsi sull'identificazione di metriche e strumenti di misurazione sia degli strumenti finanziari, sia dei progetti, possibilmente specifici per i settori di intervento.

- ASviS ritiene che debba essere maggiormente enfatizzata la modalità degli interventi in Partenariato Pubblico-Privato (PPP), dell'addizionalità e dei modelli di *blending finance*,

con particolare riferimento a quelli *ESG compliant*², al fine di rendere concretamente praticabile il coinvolgimento dei privati nel finanziamento delle azioni del Piano.

- “L’attività di informazione e comunicazione mirate al coinvolgimento di tutti i target di riferimento, dagli *stakeholder* fino al grande pubblico” prevista nel PNRR dovrà includere anche informazioni sugli obiettivi di sostenibilità alla luce degli SDGs e sul monitoraggio dei progressi conseguiti.

3. Le missioni del Piano riclassificate secondo gli SDGs (p.23-112)

In questo capitolo sono stati analizzati e classificati gli interventi, le riforme e gli stanziamenti contenuti nelle sei Missioni, secondo i 169 Target dello Sviluppo Sostenibile,

evidenziando i contenuti problematici e quelli più coerenti con gli Obiettivi dell’Agenda.

Si riporta un esempio relativo al Goal 11.

Goal 11: CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI			
Target e Indicatori	Missione e componente	Investimento o riforma	Stanzamento (se previsto, mld €)
<p>11.1 Entro il 2030, garantire a tutti l’accesso ad un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e l’ammodernamento dei quartieri poveri</p> <p>11.2 Entro il 2030, fornire l’accesso a sistemi di trasporto sicuri, sostenibili, e convenienti per tutti, migliorare la sicurezza stradale, in particolare ampliando i mezzi pubblici, con particolare attenzione alle esigenze di chi è in situazioni vulnerabili, alle donne, ai bambini, alle persone con disabilità e agli anziani</p> <p>Indicatore: Entro il 2030 aumentare del 26% rispetto al 2004 il numero di posti-km per abitante</p>	M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3,3
	M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati	2,45
	M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	Investimento 2.2b: Piani Urbani Integrati - Fondo di fondi della BEI	0,2
	M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell’abitare	2,8
	M2C2: SVILUPPARE UN TRASPORTO LOCALE PIÙ SOSTENIBILE	Investimento 4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica	0,6
		Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa	3,6
		Investimento 4.3: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica	0,75
Investimento 4.4: Rinnovo flotte bus, treni verdi		3,64	
Riforma 4.1: Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa			

² ESG sta per Environmental, Social, Governance si utilizza in ambito economico/finanziario per indicare tutte quelle attività legate all’investimento responsabile (IR) che perseguono obiettivi tenendo in considerazione aspetti di natura ambientale, sociale e di governance

E' stata, inoltre, predisposta una sintesi che offre valutazioni complessive sulle azioni del PNRR su ogni Goal.

GOAL 11 - CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

Risultano non adeguatamente considerate alcune osservazioni esposte nel Country report 2020 relativo all'Italia della Commissione UE riferite al Goal 11*, e in particolare:

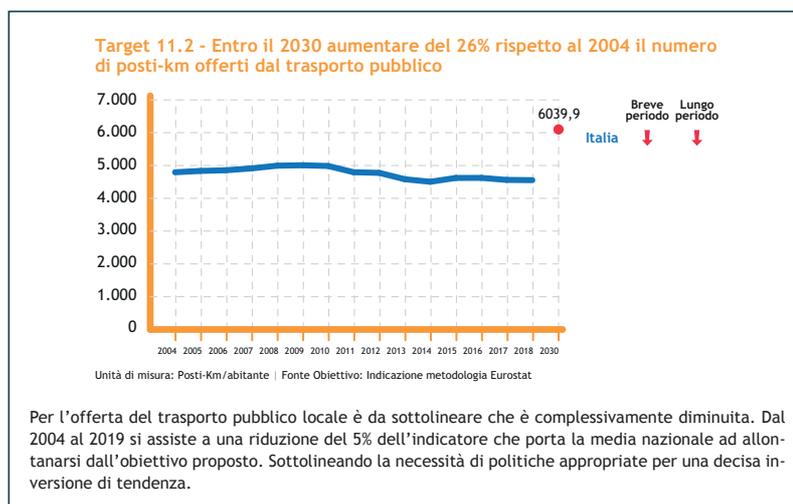
1. **investimenti limitati nel settore abitativo** (P. 44), con il PNRR che destina risorse troppo scarse alle politiche abitative;
2. **disparità e alta mobilità tra le Regioni del Sud e quelle del Nord** (PP. 44-45). Pur destinando una quota rilevante di investimenti al Sud, il PNRR individua misure di riequilibrio territoriale poco coordinate tra loro e prive di analisi di contesto che consentano di individuare target specifici e indicatori pertinenti, quale l'obiettivo proposto dall'ASviS di incrementare l'offerta del trasporto pubblico locale del 26% entro il 2030;
3. **il ruolo centrale del settore delle costruzioni per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica** (p. 61), che contribuisce anche alla diminuzione dell'inquinamento da

PM10, importante obiettivo definito dall'OMS. Non si è ancora provveduto ad aggiornare il PNIEC ai nuovi obiettivi del Green Deal della Commissione europea.

Il PNRR individua l'impatto territoriale quale priorità trasversale, ma non chiarisce in qual modo agirà la Cabina di Regia che sarà attivata presso la Presidenza del Consiglio. Le amministrazioni locali saranno responsabili di una parte significativa degli investimenti previsti con l'affiancamento di una task force di mille tecnici che forniranno consulenza per la progettazione, ma anche con poteri sostitutivi per superare eventuali inerzie o inefficienze. Occorre incaricare tali strutture della costruzione di un "quadro di coerenza spaziale e territoriale degli interventi", similmente al ruolo che le Agences d'Urbanisme svolgeranno in Francia per l'attuazione del Piano France Relance.

* Commissione UE, Relazione per paese relativa all'Italia 2020, SWD(2020) 511 final, 26.2.2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-country-report-italy_it.pdf.

Il lavoro è accompagnato dall'aggiornamento dell'analisi sulla distanza dell'Italia da alcuni obiettivi quantitativi riferiti ai diversi Goal.



Gli obiettivi quantitativi sono associati ai Target dell'Agenda, permettendo di vedere quali investimenti del Piano avranno un potenziale impatto.

Questo lavoro rappresenta una prima sperimentazione, che l'Alleanza intende approfondire nelle prossime pubblicazioni. Inoltre, essendo i dati più recenti riferiti al 2019, non tiene ancora conto degli effetti che la crisi pandemica avrà sulla capacità dell'Italia di raggiungere gli obiettivi quantitativi. Ciò nonostante, l'analisi permette di valutare la direzione dell'Italia nel corso del tempo.

Per valutare il raggiungimento degli obiettivi quantitativi è stata usata la metodologia Eurostat, che prevede la valutazione dell'intensità e della direzione verso cui l'indicatore si sta muovendo rispetto all'obiettivo prefissato utilizzando delle "freccie". Tale valutazione dipende dal rapporto tra il tasso di crescita effettivo e quello necessario per raggiungere il Target e si articola in quattro possibili valutazioni, con le relative frecce di colore diverso (verde o rosso) e diversa inclinazione:

- progressi significativi - il Target verrà raggiunto. Viene indicato con una freccia verde orientata verso l'alto;
- progressi moderati - il Target non verrà raggiunto, ma la direzione è quella giusta. Viene indicato con una freccia verde orientata diagonalmente verso l'alto;
- progressi insufficienti - il Target non verrà raggiunto a causa di un trend solo leggermente positivo. Viene indicato con una freccia rossa orientata diagonalmente verso il basso;
- allontanamento dal Target- si sta procedendo nella direzione sbagliata. Viene indicato con una freccia rossa orientata verso il basso.

Il tasso di crescita effettivo è calcolato sulla base dei dati relativi all'anno base e all'ultimo anno considerato, mentre quello teorico rappresenta quello richiesto per raggiungere il Target, sempre rispetto al livello dell'indicatore nell'anno base. Nel documento sono fornite, ove possibile, due scale temporali di analisi, una di lungo periodo (almeno 10 anni) e una di breve periodo (5 anni).

4. Appendice (p.113-125)

Nel quarto Capitolo, per ogni Obiettivo Sostenibile sono indicati i relativi target.

Esempio:

Goal 3: SALUTE E BENESSERE

Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età

Target

- 3.1 Entro il 2030, ridurre il tasso di mortalità materna globale a meno di 70 per 100.000 nati vivi
- 3.2 Entro il 2030, mettere fine alle morti evitabili di neonati e bambini sotto i 5 anni di età, con l'obiettivo per tutti i Paesi di ridurre la mortalità neonatale a non più di 12 su 1.000 nati vivi e, per i bambini al di sotto dei 5 anni, ridurre la mortalità a non più di 25 su 1.000 nati vivi
- 3.3 Entro il 2030, porre fine alle epidemie di AIDS, tubercolosi, malaria e malattie tropicali trascurate e combattere l'epatite, le malattie legate all'uso dell'acqua e altre malattie trasmissibili
- 3.4 Entro il 2030, ridurre di un terzo la mortalità prematura da malattie non trasmissibili attraverso la prevenzione e la cura e promuovere la salute mentale e il benessere
- 3.5 Rafforzare la prevenzione e il trattamento di abuso di sostanze, tra cui abuso di stupefacenti e l'uso nocivo di alcool
- 3.6 Entro il 2020, dimezzare il numero di decessi a livello mondiale e le lesioni da incidenti stradali
- 3.7 Entro il 2030, garantire l'accesso universale ai servizi di assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva, compresi quelli per la pianificazione familiare, l'informazione e l'educazione, e l'integrazione della salute riproduttiva nelle strategie e nei programmi nazionali
- 3.8 Conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione dai rischi finanziari, l'accesso a servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso a farmaci essenziali sicuri, efficaci, di qualità e a prezzi accessibili e vaccini per tutti

- 
- 3.9 Entro il 2030, ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose e da inquinamento e contaminazione di aria, acqua e suolo
 - 3.a Rafforzare l'attuazione della "Convenzione quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità"^[1] sul controllo del tabacco in tutti i Paesi, a seconda dei casi
 - 3.b Sostenere la ricerca e lo sviluppo di vaccini e farmaci per le malattie trasmissibili e non trasmissibili che colpiscono soprattutto i Paesi in via di sviluppo, fornire l'accesso ai farmaci essenziali e ai vaccini a prezzi accessibili, in conformità con la Dichiarazione di Doha sull'Accordo TRIPS^[2] e la salute pubblica, che afferma il diritto dei Paesi in via di sviluppo ad utilizzare appieno le disposizioni dell'accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale in materia di flessibilità per proteggere la salute pubblica e, in particolare, di fornire l'accesso ai farmaci per tutti
 - 3.c Aumentare sostanzialmente il finanziamento della sanità e il reclutamento, lo sviluppo, la formazione e il mantenimento del personale sanitario nei Paesi in via di sviluppo, soprattutto nei Paesi meno sviluppati e nei piccoli Stati insulari in via di sviluppo
 - 3.d Rafforzare la capacità di tutti i Paesi, in particolare i Paesi in via di sviluppo, per la prevenzione, la riduzione e la gestione dei rischi per la salute nazionale e globale

[1] "World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control"

[2] "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights."