

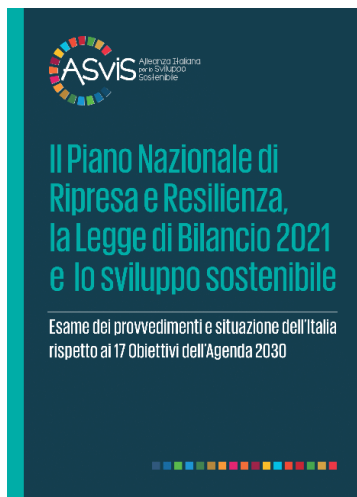
Sintesi

Rapporto ASviS su il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile (9 marzo 2021)

Per la Redazione - Serena Moriondo

10 marzo 2021





Il documento, di 194 pagine, si sviluppa in DUE SEZIONI:

- ▶ l'analisi della **Legge di Bilancio** alla luce degli Obiettivi di sviluppo sostenibile,
 - ▶ proposte utili alla revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (12.01.2021)
- ed è suddiviso in tre capitoli e due appendici.

1. L'Europa prima del Covid e l'opinione pubblica in Italia (p.14-41)

In merito alla situazione **prima del COVID** gli indicatori compositi europei mostrano - tra il 2010 e il 2019 - segni di miglioramento per dodici Obiettivi (1,2,3,4,5,7,8,9,11,12,13 e16), una situazione sostanzialmente invariata per il Goal 6 e un **sensibile peggioramento per l'Obiettivo 10 Ridurre le disuguaglianze, il 15 Vita sulla Terra, e il 17 Partnership per gli obiettivi.**

La posizione dell'Europa rispetto ai Target è riportata in una specifica Tabella (allegato n. 1). I risultati a livello europeo indicano, per gran parte degli Obiettivi, **situazioni molto differenziate anche tra gli Stati membri.** Per ogni Goal vengono presentati dei grafici che mostrano i diversi livelli di performance nel 2010 e nel 2019 relative ai 28 Paesi (allegato n.2). Presentano, in particolare, criticità i target quantitativi relativi alle Competenze degli studenti, il Divario occupazionale di genere e alle Emissioni di CO2. Se viene confermato il trend osservato, l'UE si allontanerà dal raggiungimento di questi target quantitativi.

Nell'ultimo anno **si è registrato un aumento del livello di consapevolezza da parte dell'opinione pubblica italiana ed europea sui temi dello sviluppo sostenibile**, con un parallelo aumento del livello di attenzione da parte di politici, imprese e istituzioni: a livello europeo, dove le politiche sono sempre più collegate agli Obiettivi dell'Agenda 2030; a livello italiano con la denominazione di alcuni ministeri chiave: il Ministero della Transizione Digitale, il Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Il livello di consapevolezza e conoscenza dell'Agenda 2030 in Italia è sì aumentato nell'ultimo anno, ma, nel complesso, rimane molto basso (**si passa dal 5% al 16%**).

Una tendenza simile può essere individuata in un'indagine sul benessere realizzata da Eumetra in cui **si segnala una preoccupante riduzione nel riconoscere particolare**

importanza al concetto di sviluppo sostenibile tra la componente della popolazione più vulnerabile del nostro Paese. In questo insieme sono raggruppati sia i tradizionali segmenti dallo status medio-basso, sia buona parte delle nuove generazioni che hanno raggiunto l'età adulta negli ultimi 15- 20 anni; si tratta di un gruppo socio-economico che non gode di ottimi standard di vita e vorrebbe trovare rapidamente soluzioni per modificare il proprio status.

Al contrario si registra un aumento considerevole negli altri gruppi socio-economici (che raggruppano segmenti più moderati e coinvolgono soprattutto le donne o la parte elitaria dove si concentrano tutti coloro che detengono il potere politico ed economico).

Secondo ASviS, una spiegazione plausibile di questo fenomeno risiede nella condizione di emergenza dettata dalla pandemia, nella quale **la sostenibilità, da alcuni, viene percepita come un lusso da posticipare** alla fine della crisi in corso. Questa situazione richiede, dunque, un maggiore sforzo da parte delle istituzioni, delle imprese e della società civile per convogliare il messaggio che **la sostenibilità non è un'opzione, ma è l'unica strada sicura** per intraprendere la ripresa.

2. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (12.01.2021) e l'Agenda 2030 (p.42-66)

In premessa il documento, specifica che i principi, gli obiettivi e le norme che regolano i Piani nazionali di ripresa e resilienza nell'ambito del Programma Next Generation EU (NGEU), sono con chiara evidenza inquadrabili nell'Agenda ONU 2030 e nei suoi 17 Obiettivi.

Lo stesso Semestre europeo è già strutturalmente pensato per rispondere al quadro dei 17 SDGs indicando negli stessi il *fulcro* della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE.

Lo stesso pilastro europeo dei diritti sociali, declinato nei suoi 20 punti, ha precise corrispondenze con diversi Obiettivi e così pure gli strumenti finanziari individuati [es. 37% dei fondi deve essere destinato alla transizione verde (Green Deal) compresa la biodiversità, confermando comunque per il resto della spesa la necessità di dimostrare il rispetto del principio non nuocere all'ambiente, e almeno il 20% delle risorse alla transizione digitale].

Il Rapporto passa poi ad alcune considerazioni trasversali sul PNRR Italia:

- Il Piano presentato dal Governo si articola in 6 Missioni che non corrispondono esattamente ai 6 pilastri UE. Quindi la prima cosa da fare è la ricomposizione delle 6 Missioni all'interno dei 6 pilastri (allegato n.3).
 - Sarebbe opportuna la definizione dello stesso Piano nell'ambito di un più ampio Programma Nazionale di Riforma nel quadro dell'Agenda 2030, come previsto anche dal Semestre europeo.
-

- Per fornire le necessarie indicazioni sui target da raggiungere entro la scadenza del Piano (2026) e gli indicatori da utilizzare per monitorare l'attuazione, si potrebbero usare, come fatto dall'Ue, i Target dell'Agenda 2030.
- Il Piano andrebbe integrato con una lista delle riforme necessarie con ordine di priorità e richiamo sistematico alle raccomandazioni del Semestre europeo 2019 e 2020.
- Sarebbe inoltre importante l'allineamento con i nuovi target climatici europei, lo sviluppo di obiettivi fondamentali come la giusta transizione, il Piano per la garanzia giovani, l'Agenda europea delle competenze, lo sviluppo di temi fondamentali come la perdita di biodiversità, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la riduzione dell'inquinamento.

Vengono successivamente riportate le **priorità** che ASviS evidenzia da diversi anni:

- definire urgentemente un programma per recuperare i ritardi nella scadenza a fine 2020, ormai trascorsa, per 21 Target relativi a diversi Obiettivi;
- creare un ente pubblico di ricerca per gli studi sul futuro e la programmazione strategica, per effettuare ricerche sulle prevedibili evoluzioni dei fenomeni sociali, ambientali ed economici e valutare le loro implicazioni per le politiche pubbliche;
- affidare all'Ufficio Parlamentare di Bilancio il compito di effettuare valutazioni quantitative sull'impatto sugli SDGs dei principali documenti di programmazione e di bilancio, in linea con l'orientamento del Semestre europeo;
- istituire una piattaforma di consultazione permanente della società civile per la valutazione trasversale dell'impatto dei provvedimenti legislativi sull'Agenda 2030;
- riclassificazione delle Missioni del Piano seguendo lo schema tracciato dalla Commissione europea.

Indicazioni sui **6 pilastri**:

Transizione verde

- Serve una visione strategica e dei progetti in grado di rispondere alle sfide climatiche con il livello di ambizione richiesto dall'Accordo di Parigi e con i nuovi target climatici europei, in coerenza con il Green Deal.
 - È necessario proiettarsi al 2030 seguendo le indicazioni della nuova Strategia europea per la biodiversità. Come richiesto dal Parlamento europeo a gennaio 2020 e rilanciato dall'ASviS, è necessario il ripristino degli ecosistemi degradati al 2030 in una misura almeno del 30%, per dare concretezza all'obiettivo di "progredire verso un modello di crescita rigenerativa che restituisce al Pianeta più di quanto prende", recentemente proposto dalla Commissione europea.
-

- Il Piano non sembra in grado di indirizzare investimenti adeguati verso la decarbonizzazione di industria, edilizia e trasporti. Sono positive le misure per incentivi in tema di mobilità elettrica ma mancano un piano generale per i trasporti e la logistica e un piano per la decarbonizzazione del patrimonio edilizio.
- È necessario un allineamento agli obiettivi della Strategie Farm to For e Biodiversità 2030, e un maggiore ancoraggio alla richiesta della neutralità climatica posta a livello europeo.
- E' auspicabile una maggiore accelerazione della transizione verso l'economia circolare, oltre a riforme sistemiche per accrescere la cultura della sostenibilità dei cittadini.

Trasformazione Digitale

- Il Piano risulta incompleto su questo importante tema. Non tratta, per esempio, il tema della connettività dedicata in sede d'impresa, che andrebbe a complemento delle misure vigenti Industria 4.0/Transizione 4.0, che attualmente offrono alle aziende italiane strumenti per cogliere le opportunità dell'innovazione e del digitale legate alla quarta rivoluzione industriale, con azioni orizzontali e fattori abilitanti.
- È necessario che il tema della trasformazione digitale venga affrontato in maniera sistemica, prendendo a riferimento e predisponendo le azioni necessarie a rispondere a tutte le sfide indicate nella Strategia europea per il digitale, come riassunte nella Comunicazione della Commissione europea, «Plasmare il futuro digitale dell'Europa», del 20 febbraio 2020 e dalle più rilevanti comunicazioni collegate, come:
 - la Strategia per i dati;
 - il Libro bianco sull'intelligenza artificiale;
 - la Strategia per la *cyber security*;
 - le più recenti proposte di regolamento di legge sui servizi digitali;
 - la Legge europea sui mercati digitali.

Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

- Si possono individuare nel Piano numerosi interventi apprezzabili, sebbene insufficienti per portare a termine il cambiamento necessario. Servirebbe soprattutto l'adozione di riforme organiche, di largo respiro, anche temporale, per riportare il Paese in una condizione di sostenibilità economica e sociale e di imboccare una ripresa decisa e resiliente dalla crisi in corso.
-

- Alcuni esempi includono la riforma della pubblica amministrazione, la riforma della giustizia, una riforma fiscale e una riforma del welfare, con l'obiettivo di semplificare le procedure e di rendere il Paese più equo e socialmente sostenibile.
- In questo caso è vitale che le politiche guardino al medio-lungo termine, e non solo al breve.
- È indispensabile che le politiche occupazionali rispondano alle opportunità e alle sfide della transizione verde e digitale e che siano correlate all'Agenda europea per le competenze e che offrano un volano alle nuove generazioni e alle donne.
- Bisogna tenere conto dei comparti maggiormente colpiti dalla crisi da COVID, come quello della cultura, che potrebbe giocare un ruolo chiave nella ripresa.

Coesione sociale e territoriale

- Le misure introdotte rappresentano un primo passo necessario, ma non ancora sufficiente in termini di risorse finanziarie, finalità di riequilibrio territoriale, disegno di riordino o trasformazione.
- Non sembra essere presente un piano organico e coerente per affrontare la povertà e le disuguaglianze, specie di genere, in tutte le loro dimensioni, obiettivi chiave dell'Agenda 2030.
- In particolare, se nel PNRR è positivo il riconoscimento della trasversalità dell'ottica di genere, mancano indicatori per la Valutazione dell'Impatto di Genere (ex ante ed ex post).
- Risultano poco adeguati gli interventi nell'ambito delle politiche abitative pubbliche e delle periferie.
- Occorre uno sguardo lungimirante e un'azione decisa a favore di una riforma organica del welfare, che superi l'attuale frammentazione degli strumenti esistenti e la logica dei bonus, assicurando l'universalità delle misure di protezione sociale e differenziando in base alle diverse e specifiche esigenze.
- In particolare andrebbero creati strumenti d'emergenza, da utilizzare in circostanze simili a quelle dello scorso anno: un «piano di riserva» per i momenti di crisi.

Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale

- Non si rilevano particolari impegni innovativi rispetto al potenziamento dei servizi più carenti, a un approccio sindemico che tenga conto dell'interazione tra malattie e contesto di vita, all'attenzione nei confronti delle fasce di popolazione più fragili e vulnerabili e alla messa in campo di misure di riequilibrio in tema di determinanti sociali.
-

- Vi sono, invece, interventi incoraggianti per quanto riguarda il contrasto alla violenza di genere e le discriminazioni, la maggiore efficienza dell'amministrazione giudiziaria, il miglioramento delle condizioni di detenzione per soggetti fragili, la previsione di risorse aggiuntive per la rigenerazione dei beni confiscati e per i Comuni, i cui organi sono stati sciolti per infiltrazione mafiosa.
- Le misure in tema di contrasto a odio e reati online sono deboli e il tema della tracciabilità dei ristori alle imprese è poco presidiato, anche per quanto riguarda il contrasto al reato di usura.
- Emerge inoltre l'assenza di un orizzonte internazionale e la mancata allocazione di risorse per la cooperazione internazionale.

Politiche per la prossima generazione

- Sarebbe fondamentale la creazione di un pilastro nel PNRR interamente dedicato alle politiche giovanili, per rispondere alla sfida lanciata dal Next Generation EU.
- Bisogna rimarcare l'assenza di misure sufficientemente incisive per favorire l'occupazione giovanile, in particolare delle donne e al Sud, per implementare Garanzia giovani, l'Agenda europea delle competenze e il Piano d'azione per l'istruzione digitale. Bisogna ricordare che l'Italia ha uno dei livelli di giovani NEET (che non studiano, lavorano o si formano) più alti d'Europa.
- Servirebbero, maggiori investimenti nell'istruzione, ricerca e inserimento nel mondo del lavoro, incentivando azioni concrete a favore dell'imprenditorialità femminile.

L'insieme di questi progressi, che l'Italia deve a questo punto 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**, che in modo efficace tocchi separatamente ognuno degli Obiettivi strategici del Piano.

Sarà l'inizio di quel confronto, ai sensi del Codice Europeo di Condotta sul Partenariato (CCEP), che dovrà poi proseguire in fase attuativa in modo da raccogliere esperienze e conoscenze e mettere in campo un appropriato monitoraggio degli interventi.

3. Una valutazione della Legge di Bilancio 2021 alla luce dell'Agenda 2030 (p.67-167)

Gli SDGs rappresentano un quadro di riferimento privilegiato per una formazione del PNRR sistemica e coerente, già allineata al nuovo corso delle politiche europee, nella prospettiva di orientamento al futuro del Next Generation EU, garantendo come anche richiesto dalla Commissione europea che **“le azioni a breve termine siano motivate da obiettivi a lungo termine”**.

Il capitolo è dedicato all'analisi di come la Legge di Bilancio per il 2021 interviene rispetto alle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile. Un lavoro corposo ed estremamente minuzioso.

Come è avvenuto negli anni scorsi, l'ASiS ha attribuito ciascun comma ai Target di uno o più Goal dell'Agenda 2030, commentando le misure alla luce degli impegni presi e integrando questa analisi con alcuni focus. Il Goal con più riferimenti in Bilancio riguarda le Imprese, innovazione e infrastrutture (280). (allegato n.4)

Il capitolo prosegue con un esame dettagliato dei singoli interventi contenuti nell'ultima Legge di Bilancio, ed esprime un giudizio in relazione ai 17 Goal, nel quale traspaiono **ancora molte incoerenze e la mancanza di una visione strategica orientata all'Agenda 2030**. In taluni casi i provvedimenti tendono a tamponare la situazione attraverso il finanziamento delle attività necessarie per il contrasto alla diffusione del COVID-19, senza riuscire a essere del tutto sufficienti né tanto meno efficaci nel lungo termine. Si constata, purtroppo, il carattere straordinario di molti provvedimenti, che invece per essere davvero efficaci dovrebbero essere strutturali.

In merito alla valutazione di tutte le politiche sul loro impatto intergenerazionale l'ASviS ritiene necessario attuare un programma pianificato e strutturale di emergenza con obiettivi concreti dedicati interamente ai giovani che sono e saranno sempre il futuro solido del nostro Paese. Data l'emergenza generazionale, accentuata ancora di più dalla crisi pandemica, **è necessario pensare a riforme dedicate interamente ai giovani**, che includano anche misure specifiche per la generazione più giovane nativa digitale (Generazione Z) e per la generazione non più così giovane (Millennial). In generale, però, le misure contenute nella Legge di Bilancio a favore del mondo giovanile risultano ancora molto frammentarie.

Vi sono, inoltre, altri due focus specifici su **“la finanza per lo sviluppo sostenibile e la legge di bilancio”** e **“la cultura per lo sviluppo sostenibile e la legge di bilancio”**.

L'ASviS ha anche portato avanti una valutazione, esclusivamente quantitativa, dei commi della Legge, secondo i parametri della resilienza trasformativa individuati dal *Joint Research Centre* della Commissione europea: **misure di prevenzione** (puntano a ridurre l'incidenza e la dimensione degli *shock*, e, ove possibile, evitarli);

misure di preparazione (puntano a creare strumenti adatti a rafforzare la resilienza a fronte di *shock*); **misure di protezione** (necessarie per mitigare l'effetto degli *shock* e evitare potenziali deprivazioni o riduzioni dello standard di vita); **misure di promozione** (puntano ad aumentare la capacità adattiva necessaria per gestire *shock* lunghi o molto ampi); **misure di trasformazione** (facilitano il processo di trasformazione, evitando però inutili cambiamenti radicali).

I risultati di questa analisi mostrano che la maggioranza delle misure sono indirizzate alla promozione, seguite dalle misure di protezione. È evidente che mancano ancora misure in numero adeguato che aiutino a preparare e a prevenire *shock* futuri.

In sintesi, il risultato della classificazione dei commi della Legge di Bilancio secondo i 17 Obiettivi e 169 Target:

- contrariamente allo scorso anno, vi sono meno misure di ampio respiro, con un prevedibile focus su provvedimenti per fare fronte alla crisi;
- complessivamente, nonostante siano presenti diversi interventi positivi, per la maggioranza dei casi sono carenti di risorse, o non sono collocati in un quadro di ampio respiro, e non costituiscono uno sforzo adeguato a raggiungere gli Obiettivi fissati al 2030, o quelli già superati al 2020;
- l'Alleanza raccomanda quindi di affrontare la legislazione futura prestando attenzione al quadro d'insieme delle norme, alle priorità strategiche di medio-lungo termine, operando in una logica integrata;
- l'efficacia dei singoli provvedimenti inoltre dipenderà dalla rapidità di esecuzione e dal contenuto dei decreti attuativi, su cui ASviS raccomanda il massimo impegno;

In conclusione, ricordiamo alcune delle “**proposte trasformative**” dell'Alleanza:

- Inserimento in Costituzione del principio di sviluppo sostenibile;
- Un atto di indirizzo da parte del Presidente del Consiglio ai ministri che citi la loro responsabilità per il conseguimento degli SDGs e dei relativi Target, come fatto nella Commissione Ue;
- La revisione dei contenuti del D.lgs. n. 254/2016 sulla rendicontazione non finanziaria, allargando l'obbligo alle imprese di media dimensione;
- Una legge annuale sullo sviluppo sostenibile, destinata a introdurre modifiche di carattere ordinamentale con un'ottica sistemica, da approvare entro giugno;
- Un piano di informazione sullo sviluppo sostenibile diretto all'intera popolazione.

In coda al documento ASviS ha incluso una **tabella di raffronto tra le proposte avanzate nel Rapporto annuale e il PNRR**, esprimendo una valutazione sintetica con dei colori, accompagnati da commenti più dettagliati. Ad un primo sguardo tale **confronto mostra scarsa** conformità con le proposte del Rapporto. In sostanza, purtroppo, prevale il colore giallo che sta a indicare misure neutre o ambivalenti e il rosso, cioè misure che non sono in linea con l'Agenda 2030.

ASviS ha anche incluso un minuzioso compendio degli **atti principali dell'UE rilevanti per la predisposizione del PNRR**, che il Governo dovrebbe tenere a mente per finalizzare il Piano.
