

Brief

Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea

Laura Cavalli (Fondazione Eni Enrico Mattei), **Mia Alibegovic** (Fondazione Eni Enrico Mattei), **Edward Cruickshank** (Fondazione Eni Enrico Mattei), **Luca Farnia** (Fondazione Eni Enrico Mattei), **Ilenia Romani** (Fondazione Eni Enrico Mattei), **Sandro Sanna**¹ (Regione Autonoma della Sardegna - Centro Regionale di Programmazione)

Abstract

FEEM Policy Brief

Il presente *Policy Brief* intende investigare l'impatto potenziale che gli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno sull'Agenda 2030.

Un'analisi descrittiva delinea le principali caratteristiche del Piano ed il contesto in cui esso è inserito, facendo riferimento al Semestre europeo e le relative Raccomandazioni specifiche per l'Italia del 2019 e 2020, al *Green Deal* europeo e infine alla stessa Agenda 2030. Emerge - da questa - che il PNRR potrebbe impattare maggiormente alcuni specifici Goal dell'Agenda. Attraverso l'applicazione di una metodologia sviluppata e applicata da Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) e Regione Autonoma della Sardegna (RAS) nel contesto della Politica di Coesione, vengono analizzate le interconnessioni tra i singoli target dell'Agenda 2030 e le misure del PNRR, per dare una valutazione preliminare in merito alla sostenibilità del Piano stesso.

¹ La collaborazione tra Fondazione Eni Enrico Mattei e Regione Autonoma della Sardegna nasce nell'ambito del progetto di ricerca "UN 2030 Agenda SDGs Assessment. SDGs e Politiche di Coesione UE: Applicazione per la Regione Sardegna".

01

Introduzione

La crisi pandemica causata dal Covid-19 ha stravolto il mondo intero, mettendo in discussione, in poco più di un anno, economie, sistemi di *governance*, e dinamiche sociali. I singoli stati si sono trovati costretti a prendere decisioni fondamentali in tempi come non mai serrati, data la natura emergenziale della crisi pandemica. Tuttavia, considerata l'etimologia della parola "pandemia", che si riferisce a "ciò che interessa tutte le persone", o tutti gli stati, diventa evidente che la risposta al Covid-19 debba inevitabilmente essere di carattere sovra-nazionale.

Nello specifico, per il nostro Paese come per le altre nazioni europee sarà di particolare rilievo il sostegno dell'Unione europea, la quale si è dimostrata particolarmente pronta e reattiva nel fronteggiare l'emergenza socio-sanitaria e sta rispondendo alla crisi con il *Next Generation EU* (NGEU), uno strumento temporaneo senza precedenti nella storia europea che integra il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, pensato appositamente per stimolare la ripresa. La componente principale del NGEU è rappresentata dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) un programma di investimenti e riforme per ricostruire il futuro dell'Europa.

La presente analisi si focalizza proprio sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, con l'obiettivo di investigare il potenziale impatto che gli investimenti del Piano potranno avere sull'Agenda 2030.

Il primo capitolo del presente *Policy Brief* intende delineare le principali caratteristiche del Piano, approfondendo il contesto nel quale è calato, costituito dalle indicazioni del Semestre europeo, comprese le Raccomandazioni specifiche per l'Italia del 2019 e 2020, dal *Green Deal* e infine dalla stessa Agenda 2030. Alla luce di questo, viene fatta una previsione relativamente agli Obiettivi dell'Agenda 2030 che il PNRR potrebbe impattare maggiormente attraverso gli investimenti previsti.

Il secondo capitolo si focalizza sul modello utilizzato per l'analisi evidenziando alcune premesse e considerazioni che caratterizzano l'applicazione della metodologia. Infine, il terzo capitolo espone i risultati dell'applicazione del modello al PNRR, sia a livello delle singole Missioni, sia guardandolo nel suo insieme, fornendo una riflessione sulla sostenibilità del Piano in termini di Agenda 2030.

02

II PNRR

Il PNRR, approvato in Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2021 e presentato al Parlamento il 15 gennaio, è stato oggetto di un lungo dibattito parlamentare. Anche dopo l'entrata in carica del nuovo Governo Draghi, il confronto è proseguito sul testo già all'esame del Parlamento per poi concludersi il 15 aprile. All'esito delle consultazioni, il PNRR è stato quindi aggiornato dal Consiglio dei ministri che il 25 aprile ha presentato un nuovo testo del Piano, oggetto di specifiche comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile. Successivamente, il 30 aprile 2021, il PNRR dell'Italia è stato formalmente trasmesso alla Commissione europea.

Il 21 giugno 2021, con la comunicazione COM(2021)344, la Commissione ha formalizzato la propria proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

Il Piano presentato e valutato positivamente dalla CE, oggetto della presente analisi, prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro. Il PNRR si pone come principale obiettivo quello di rimediare ai danni socioeconomici causati dalla pandemia di Covid-19 e di rilanciare l'economia italiana allineandosi ai tre assi strategici definiti a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione

ecologica e inclusione sociale). Il Piano italiano si struttura in sei Missioni che corrispondono ai sei Pilastri definiti dal Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce e disciplina il RRF (nel seguito "Regolamento RRF"): a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani. Inoltre, il PNRR stabilisce tre priorità trasversali: ridurre le disparità di genere, quelle intergenerazionali e quelle territoriali (PNRR, 2021).

Il Semestre europeo e le Raccomandazioni per l'Italia, il Green Deal e l'Agenda 2030: una lettura di contesto

Un'analisi del contenuto del PNRR attraverso la lente degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite necessita di alcune considerazioni preliminari sull'intersezione tra il PNRR stesso e le parti costitutive che lo orientano. Pertanto, la presente sezione intende discutere una ad una le principali componenti di orientamento, ovvero il Semestre europeo con le relative Raccomandazioni specifiche per l'Italia del 2019 e 2020, il *Green Deal* e ovviamente la stessa Agenda 2030.

Il ciclo del *Semestre europeo*, che è solito concludersi con la pubblicazione delle Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations, CSR*), è stato adattato nel 2021 al fine di essere coordinato con il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF). Infatti, le CSR del 2021 verranno sostituite dalle valutazioni sui singoli Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Sarà quindi sul PNRR che le istituzioni europee forniranno le loro raccomandazioni¹, in particolare sul grado di allineamento tra i provvedimenti adottati dai singoli Stati membri e gli obiettivi prefissati dall'Unione.

Inoltre, il Regolamento del RRF prevede di *“spiegare come il Piano per la ripresa e la resilienza contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per paese”* (UE, 2021c). Il Paese è quindi chiamato a risolvere le fragilità strutturali sia della propria economia, che da vent'anni riporta tassi di crescita inferiori rispetto alle altre economie europee e una calante produttività totale dei fattori, sia del proprio tessuto sociale ed ambientale, caratterizzati rispettivamente da crescenti disuguaglianze e da una crescente vulnerabilità climatica. In particolare, l'Italia dovrà dare risposta, attraverso le risorse messe a disposizione, a quelle sfide strutturali e di sistema già individuate con le CSR del

2019 e del 2020.

Nel contesto (pre-pandemico) del Semestre europeo 2019 la prima – e fondamentale – Raccomandazione per l'Italia era di ridurre la spesa pubblica dello 0,1% nel 2020 e accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. Le ulteriori CSR del 2019 facevano riferimento sia alla necessità di implementare (o modificare) diverse riforme strutturali – come ad esempio quella della pubblica amministrazione, della giustizia, delle pensioni e del sistema bancario – sia all'urgenza di ristrutturare l'assetto socioeconomico del paese – attraverso interventi mirati per ridurre la pressione fiscale sul lavoro e combattere l'evasione fiscale, per contrastare il lavoro sommerso, garantire politiche del mercato del lavoro e sociali integrate e inclusive, sostenere la parità di genere e promuovere lo sviluppo e il miglioramento delle competenze scolastiche, in particolare rafforzando le competenze digitali e, infine, per investire in ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali (UE, 2019).

Le Raccomandazioni specifiche per l'Italia emerse dal Semestre europeo 2020 erano invece di tutt'altra natura, in quanto tenevano conto del contesto emergenziale nel quale il Paese si trovava in seguito alla pandemia di

¹ Si noti che le Raccomandazioni specifiche per paese 2021 permangono limitatamente alla situazione di bilancio. Per l'Italia tali Raccomandazioni fungono da monito per l'attuazione di una prudente politica fiscale volta a garantire la sostenibilità nel lungo termine dei conti pubblici, parallelamente alla spesa finanziata dal PNRR.

Covid-19, sospendendo temporaneamente anche la valenza delle Raccomandazioni europee degli anni precedenti². Le CSR del 2020, infatti, fatta eccezione per il rinnovo alla Raccomandazione di riformare il sistema giudiziario e la pubblica amministrazione, sono state tutte incentrate sulla necessità di affrontare efficacemente la pandemia di Covid-19 dal punto vista sociale ed economico, oltre che da quello sanitario, attraverso misure straordinarie come, ad esempio, la fornitura di redditi sostitutivi e l'accesso semplificato al sistema di protezione sociale, il sostegno attivo all'occupazione, il rafforzamento del lavoro dell'apprendimento a distanza, la fornitura di liquidità all'economia reale, l'anticipo di investimenti pubblici e la promozione di investimenti incentrati sulla transizione verde e digitale (UE, 2020).

L'Agenda 2030, adottata nel 2015 dai 193 Stati membri delle Nazioni Unite, è costituita dall'insieme dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS, o *Sustainable Development Goals*, SDGs). L'Unione europea è da sempre impegnata nell'attuazione dell'Agenda 2030 e nel raggiungimento degli SDGs.

Il *Green Deal* europeo, presentato dalla Commissione von der Leyen nel dicembre 2019, punta a trasformare l'Europa nel primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 ed è parte integrante della

strategia implementata dalla Commissione per attuare l'Agenda 2030 e i suoi SDGs. Nell'ambito del *Green Deal* la Commissione ha inoltre esplicitato l'intenzione di riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del Semestre europeo proprio per integrarvi gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE. Il *Green Deal* rappresenta dunque la bussola dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, in particolare per la transizione ecologica e per orientare gli Stati membri per quanto concerne la salvaguardia e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, la protezione della salute e del benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale, la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente e un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura e l'economia circolare.

Parallelamente al *Green Deal*, che incarna la risposta europea per la costruzione di una società più sostenibile, resiliente e più equa per la prossima generazione, in linea con l'Agenda 2030, l'Unione europea aggiorna annualmente la propria Strategia per la crescita sostenibile. In questo contesto, l'UE

² Va ricordato in questo senso che nel marzo del 2020 è stata attivata la clausola di salvaguardia che sancisce la sospensione del Patto di Stabilità, consentendo di fatto ai governi degli Stati Membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio e di mettere in atto tutte le misure economiche necessarie per far fronte alle ricadute della pandemia di Covid-19.

propone quattro dimensioni fondamentali per la crescita sostenibile: la sostenibilità ambientale, la produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica, anch'esse individuate come linee guida su cui dovranno basarsi i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri (EESC, 2020). Inoltre, in conformità con il Regolamento del RRF, la Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 pone l'accento sulla centralità che i Piani nazionali dovranno riservare alla transizione verde e a quella digitale.

In accordo con tale approccio strategico, all'interno del Regolamento RRF viene precisato che i singoli Piani nazionali devono specificare in che misura gli investimenti e le riforme in essi contenuti contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione. Infine, i singoli Piani nazionali sono tenuti al rispetto del principio europeo "*do no significant harm*", ovvero di non arrecare un danno significativo all'ambiente (UE, 2021a). Conseguentemente, come si legge nel Piano italiano "il pilastro della transizione verde discende direttamente dallo *European Green Deal*" e viene altresì stimato che circa il 40 per cento delle risorse del PNRR è dedicato agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico (PNRR, 2021).

Da questa prima lettura del contesto in cui il PNRR italiano trova origine ed è calato, emerge come l'Italia abbia degli obiettivi ben definiti da perseguire (anche) nell'ambito Next Generation EU attraverso i fondi del RRF. Ma in che modo gli investimenti contenuti nel PNRR – approvato

dalla Commissione europea e attualmente al vaglio del Consiglio europeo – impattano gli Obiettivi dell'Agenda 2030?

Per le finalità proprie del RRF, ci si potrebbe aspettare che gli investimenti del PNRR contribuiscano principalmente al raggiungimento del Goal 8 "*Lavoro dignitoso e crescita economica*", e del Goal 9 "*Industria, innovazione e infrastrutture*", obiettivi che peraltro catturano molte delle dimensioni della trasformazione digitale (ad esempio, l'ammodernamento dei sistemi produttivi e l'innovazione); allo stesso modo ci si attende un impatto sui Goal 6 "*Acqua pulita e igiene*", Goal 7 "*Energia pulita e accessibile*", Goal 12 "*Consumo e produzione responsabile*", Goal 13 "*Agire per il clima*", Goal 14 "*La vita sott'acqua*" e Goal 15 "*La vita sulla terra*", che corrispondono alle diverse dimensioni della transizione ecologica; e infine ci si aspetta un contributo anche sui Goal 5 "*Uguaglianza di genere*" e 10 "*Ridurre le disuguaglianze*", che catturano rispettivamente la lotta alle disparità di genere e quelle territoriali, due delle tre priorità trasversali del piano.

Le rimanenti sezioni del *Policy Brief* hanno l'obiettivo di restituire una valutazione di merito del PNRR sulla base dell'impatto che gli investimenti del Piano hanno sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile evidenziati e considerati rilevanti e, allo stesso tempo, di fornire delle raccomandazioni di *policy* che mirano secondo gli autori ad affrontare le principali criticità del Piano.

03

Premesse metodologiche

La metodologia applicata in questa analisi si rifà ad un percorso di ricerca portato avanti congiuntamente da FEEM e dalla Regione Autonoma della Sardegna (RAS), il cui risultato immediato è stata una proposta metodologica per valutare il contributo della Politica di Coesione 2021-2027 all'Agenda 2030 (Cavalli *et al.*, 2020).

Specificatamente, la metodologia in questione si pone l'obiettivo di indagare le interconnessioni tra i 169 target dell'Agenda 2030 ed i Campi di Intervento (CI, *Intervention fields*, IFs) proposti dalla Commissione europea per il monitoraggio della programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), grazie alla creazione di due matrici per analizzare gli impatti, le loro entità ed il loro orientamento, e una terza matrice prodotta, atta a rilevare il contributo dei Fondi SIE agli SDGs.

La medesima metodologia, adattata al contesto di riferimento, viene qui utilizzata proprio per studiare l'impatto potenziale che le misure identificate dal PNRR hanno sull'Agenda 2030. Questa impostazione metodologica implica che la dimensione delle ordinate rimanga invariata, con i 169 target dell'Agenda 2030, mentre la dimensione delle ascisse debba inevitabilmente riferirsi ai campi di intervento del RRF e specificatamente selezionati nell'ambito del PNRR per le misure/

sottomisure previste dalle 6 Missioni.

In tal senso, la metodologia sviluppata nell'ambito della Politica di Coesione si è infatti dimostrata scalabile e replicabile anche al RRF, in considerazione della lungimirante adozione da parte dell'Unione europea della medesima classificazione proposta per i fondi SIE 2021-2027, con la sola integrazione di ulteriori campi di intervento tesi a meglio specificare e indirizzare gli investimenti relativi alla transizione digitale.

Dal punto di vista operativo, per quanto attiene i dati alla base dell'analisi, si è fatto riferimento alla tabella ufficiale allegata al "*Documento di lavoro dei servizi che accompagna la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio*" della Commissione europea, la quale categorizza gli interventi in base alla loro Missione e Componente, all'importo previsto dal Piano, nonché al relativo campo d'intervento associato con i corrispondenti i *climate tag* e *digital tag*.

A tal proposito, è doveroso fare alcune premesse metodologiche:

A) il presente *Policy Brief* considera solamente la tipologia "investimento", e non le riforme. Questo è dovuto alla metodologia stessa che, essendo stata costruita per analizzare l'impatto di investimenti sull'Agenda, non permette di analizzare l'impatto delle riforme, la maggior parte delle quali non

implica l'esborso di finanziamenti del *recovery*. Le riforme in questione – tra cui quelle della pubblica amministrazione, della giustizia, della semplificazione della legislazione e della promozione della concorrenza – per quanto fondamentali, soprattutto per il contesto italiano, si riferiscono ad un altro livello d'azione, una sorta di *conditio sine qua non*, che permette di implementare gli investimenti efficientemente ed amplificarne l'impatto. Gli sviluppi futuri del percorso di ricerca di FEEM prevedranno anche l'integrazione della metodologia già sviluppata assieme a RAS con un metodo in grado di catturare e misurare anche l'impatto di azioni e strumenti non finanziari (quali le riforme) sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

B) la tabella del Documento di lavoro della CE alla base del presente studio riporta un importo delle misure e sottomisure pari a 138,25 miliardi di euro, mentre l'importo massimo disponibile per il PNRR dell'Italia ammonta a complessivi 191,50 miliardi di euro. Poiché non è stato possibile ricostruire una classificazione affidabile per gli investimenti sostenuti dall'imposto residuo, dal punto di vista metodologico si è optato per non trattare la differenza tra l'importo approvato e l'importo massimo disponibile delle Missioni e di considerare, quindi, soltanto i 138,25 miliardi di euro riportati nel Documento di lavoro (EU, 2021b).

C) il regolamento RRF, secondo la metodologia di cui all'allegato VI, prevede tre tipi di coefficienti per il calcolo del sostegno agli: a) obiettivi in materia di cambiamenti

climatici (*climate tag*), b) obiettivi ambientali (*environmental tag*), e c) transizione digitale (*digital tag*). I primi due discendono direttamente dalle Politiche di Coesione, mentre il *digital tag* è una peculiarità del RRF.

Nello specifico, *climate* e *digital tag* sono espressamente individuati quali requisiti fondamentali che la Commissione europea esige nelle iniziative di *recovery*. Quest'ultima infatti “valuta se il Piano contiene misure che contribuiscano efficacemente alla transizione verde, inclusa la biodiversità, con almeno il 37% della dotazione totale [...], e alla transizione digitale, con almeno il 20% della dotazione totale [...]” (UE, 2021b). Il PNRR italiano, secondo la valutazione operata della Commissione europea, rispetta tali parametri: le misure a sostegno degli obiettivi climatici e degli obiettivi digitali rappresentano infatti un importo pari rispettivamente al 37,5 % e al 25,1 % della dotazione totale del piano. Non risulta tuttavia esplicitamente valorizzato il calcolo del sostegno del PNRR agli obiettivi ambientali, pure presente all'interno del regolamento RRF e teoricamente ricompreso nella valutazione della “transizione verde” la quale invece parrebbe riferita al solo *climate tag*.

In questo contesto, coerentemente con la metodologia dell'allegato VI del Regolamento RRF, l'approccio metodologico adottato per la presente analisi consente la misura dell'impatto sugli SDGs degli investimenti del PNRR sulla base alle corrispondenze tra questi ultimi e i relativi campi d'intervento, così come attribuite all'interno del Documento di lavoro (UE, 2021b), analogamente a quanto già

sperimentato per i programmi della Politica di Coesione.

Nello specifico, quindi, a ogni misura/ sottomisura del PNRR è stato abbinato il relativo campo di intervento (o l'insieme di campi di intervento) riportato nella tabella, permettendo dunque di applicarvi il vettore 1x169 costruito in precedenza (Cavalli *et al.*, 2020). Relativamente agli IFS caratterizzanti il RRF, specificamente quelli relativi alla transizione digitale, sono stati elaborati *ex novo* i relativi vettori con i pertinenti coefficienti di impatto e magnitudo. Il risultato è una matrice che mostra tutte le interconnessioni tra i campi di intervento del RRF, ed in particolare quelli associati agli investimenti previsti dal PNRR, e gli Obiettivi dell'Agenda 2030. Grazie a una serie di misurazioni sintetiche (costruite guardando alla media aritmetica degli impatti degli interventi sui target), è possibile ottenere l'impatto medio delle singole Missioni sui vari

Goal. Applicando i coefficienti così ottenuti alle dotazioni finanziarie previste dal Piano, si può infine capire quanti di questi finanziamenti vanno ad impattare sugli SDGs.

Un'importante considerazione finale riguarda la natura dei risultati fin qui ottenuti. La presente applicazione si basa sull'attribuzione qualitativa delle corrispondenze tra misure/sottomisure del PNRR e i relativi campi d'intervento del RRF e sfrutta la medesima calibrazione dei coefficienti già sviluppata nell'ambito delle analisi sulla Politica di Coesione. Interessante risulterà un successivo approfondimento atto a studiare nel dettaglio le singole le misure/ sottomisure (definitive) del PNRR; questo permetterà di valutare tali investimenti nel dettaglio e ricalibrarne gli impatti, anche ipotizzando e introducendo un eventuale scostamento di spesa verso il limite dei €191,50 miliardi destinati al Piano di Ripresa e Resilienza italiano.

04

Risultati ed osservazioni

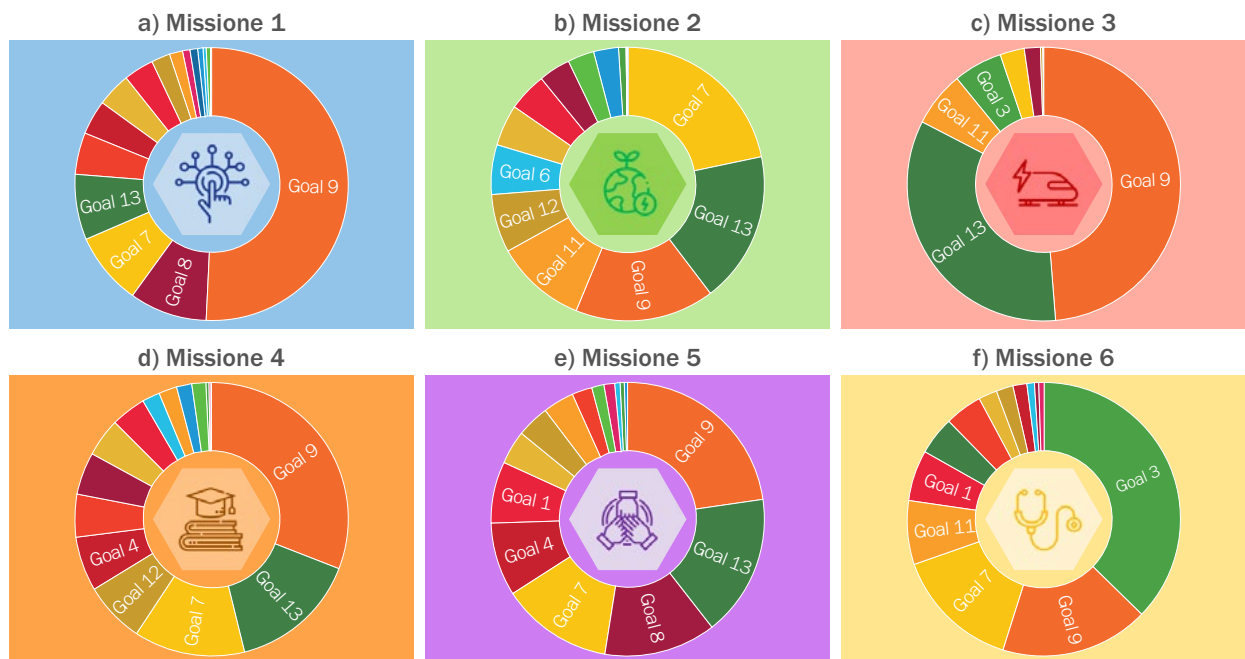
La presente sezione mostra gli esiti dell'applicazione del modello sopracitato (a sua volta discusso in Cavalli et al., 2020), guardando *in primis* alle singole Missioni di cui il PNRR è composto ed *in secundis* studiando il PNRR nella sua interezza. Infine, il *Brief* si concluderà con un'interpretazione dei risultati e delle riflessioni sul merito del Piano in termini di sviluppo sostenibile.

4.1 Il contributo relativo delle singole Missioni del PNRR agli SDGs

Come spiegato nel primo capitolo, il Piano si

articola in sei Missioni, a loro volta suddivise in Componenti e relativi ambiti e interventi. Le Missioni sono articolate in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF e sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Questa sezione presenta, come viene esplicitato nella **Figura 4.1**, il contributo relativo delle singole Missioni del PNRR agli SDGs. A seguire saranno presentati e discussi i risultati per ognuna di esse.

Figura 4.1 Il contributo relativo delle singole Missioni del PNRR agli SDGs



Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”

La Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si pone l’obiettivo di incentivare il rilancio del Paese attraverso interventi di digitalizzazione ed innovazione, cercando di ridurre i divari strutturali di competitività e produttività, intervenendo su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura.

Essa ha una dotazione finanziaria di 40,32 miliardi di €, pari al 21,05% delle risorse PNRR, suddivisa così nelle tre Componenti:

- Componente 1 “*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*” con 9,75 miliardi di €;
- Componente 2 “*Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*” con 23,89 miliardi di €;
- Componente 3 “*Turismo e cultura 4.0*” con 6,68 miliardi di €.

Nella **Figura 4.1(a)** sono riportati i risultati dell’applicazione del modello specificamente per la Missione 1, per la quale sono stati identificati investimenti programmati per 31,74 miliardi di €. La stessa sembra contribuire maggiormente al raggiungimento del Goal 9 “*Industria, innovazione ed infrastrutture*”, risultato del tutto coerente con l’obiettivo che la Missione si pone. Di seguito troviamo il Goal 8 “*Lavoro dignitoso e crescita economica*” grazie agli investimenti relativi alla Transizione 4.0 e alla competitività e internazionalizzazione delle filiere produttive e, il Goal 7 “*Energia pulita e accessibile*” e il Goal 13 “*Agire per il clima*” grazie agli interventi per il miglioramento

dell’efficienza energetica di edifici pubblici (quali cinema, teatri e musei) e per quelli relativi ai crediti d’imposta per la sostenibilità ambientale

Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”

La Missione 2 ha l’obiettivo di accelerare la transizione ecologica, andando verso la completa neutralità climatica, abbattendo le emissioni climalteranti, attraverso l’efficientamento energetico, la promozione di energie rinnovabili, l’economia circolare e la protezione degli ecosistemi naturali ed agricoli e della biodiversità.

Essa dispone di 59,47 miliardi di €, pari al 31,05% delle risorse PNRR e consiste di quattro Componenti:

- Componente 1 “*Economia circolare e agricoltura sostenibile*” con 5,27 miliardi di €;
- Componente 2 “*Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*” con 23,78 miliardi di €;
- Componente 3 “*Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*” con 15,36 miliardi di €;
- Componente 4 “*Tutela del territorio e della risorsa idrica*” con 15,06 miliardi di €.

Per questa Missione, per la quale allo stato risultano programmati 54,43 miliardi di €, l’analisi dei risultati conferma l’orientamento tematico: la Missione sembra contribuire maggiormente ai Goal 7 “*Energia pulita e accessibile*”, 13 “*Agire per il clima*” e 9 “*Industria, innovazione ed infrastrutture*” (**Figura 4.1(b)**). Essa infatti sostiene l’efficientamento energetico, l’uso delle

energie rinnovabili (eolico, solare, agrovoltaiico, biometano ed idrogeno), le *smart grid*, e lo sviluppo di infrastrutture di trasporto urbano pulito. Nonostante gli investimenti nella mobilità sostenibile urbana e nell'economia circolare, l'impatto potenziale della Missione su Goal 11 "Città e comunità sostenibili" e Goal 12 "Consumo e produzione responsabili" risulta minoritario poiché influenzato dalla più modesta dimensione finanziaria delle relative allocazioni. Inoltre, seppure la Missione investa anche nella salvaguardia della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine, e affermi espressamente che "con gli interventi del PNRR si agirà a 360 gradi su foreste, suolo, mare e aria per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree esistenti e la creazione di nuove" questa non sembra contribuire abbastanza ai Goal 14 "La vita sott'acqua" e 15 "La vita sulla terra".

Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"

La Missione 3 mira a rendere il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, con particolare riferimento al settore dei trasporti extra-urbani.

Essa ha una dotazione finanziaria di 25,4 miliardi di €, pari al 13,26% delle risorse PNRR, e si articola in due Componenti:

- Componente 1 "Investimenti sulla rete ferroviaria" con 24,77 miliardi di €;
- Componente 2 "Intermodalità e logistica integrata" con 0,63 miliardi di €.

Coerentemente con la vocazione di questa

Missione – l'unica per la quale l'importo riportato nella valutazione della CE corrisponde con l'importo massimo disponibile – troviamo in prima linea i Goal 9 "Industria, innovazione ed infrastrutture", 13 "Agire per il clima" e 11 "Città e comunità sostenibili" (**Figura 4.1(c)**). Essa, infatti, sostiene investimenti in collegamenti ferroviari ad alta velocità ed alta capacità (comprese le linee ferroviarie regionali e delle aree metropolitane), nel trasporto multimodale, nella digitalizzazione del sistema logistico ed aeroportuale in un'ottica di riduzione delle emissioni climalteranti ed adattamento ai cambiamenti climatici.

Missione 4 "Istruzione e ricerca"

La Missione 4 mira a migliorare il sistema di istruzione, formazione e ricerca, cercando di ridurre le carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione e istruzione primarie, il gap nelle competenze di base, l'alto tasso di abbandono scolastico, e i divari territoriali.

Essa ha una dotazione finanziaria di 30,88 miliardi di €, pari al 16,13% delle risorse PNRR, e si articola in due Componenti:

- Componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nidi alle università" con 19,44 miliardi di €;
- Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa" con 11,44 miliardi di €.

Per questa Missione risultano identificati investimenti per appena 13,03 miliardi di €. Dalla **Figura 4.1(d)**, emerge che la Missione contribuisce maggiormente ai Goal 9 "Industria, innovazione ed infrastrutture", 13 "Agire per il clima" e 7 "Energia pulita e accessibile". Infatti, gli investimenti più consistenti sono legati sia al

miglioramento delle infrastrutture per la ricerca e l'innovazione, sia al rinnovo delle stesse sul piano dell'efficienze energetica.

Risulta pertanto relativamente poco impattato il Goal 4 "Istruzione di qualità". Tale esito potrebbe certamente derivare anche dal fatto che il 57% dell'importo massimo disponibile per questa Missione non è ancora stato definito.

Missione 5 "Inclusione e coesione"

La Missione 5 si prefigge di perseguire gli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento dell'occupazione giovanile, di riduzione dello squilibrio territoriale e di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne.

La presente Missione dispone di 19,81 miliardi di €, pari al 10,34% delle risorse PNRR, e si articola in 3 Componenti:

- Componente 1 "Politiche per il lavoro" con 6,66 miliardi di €;
- Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" con 11,17 miliardi di €;
- Componente 3 "Interventi speciali per la coesione territoriale" con 1,98 miliardi di €.

Anche in questo caso risulta essere ampio il divario tra l'allocazione per la Missione 5 e importo classificato in IFs, che qui risulta essere pari solo al 38% dell'importo massimo disponibile. Come si evince dalla **Figura 4.1(e)**, il contributo relativo della Missione va maggiormente al Goal 9 "Industria, innovazione ed infrastrutture", seguito dai Goal 13 "Agire per il clima" e Goal 8 "Lavoro dignitoso e

crescita economica". Il risultato relativo ai Goal 9 e 13 è sicuramente influenzato dall'importante dimensione finanziaria degli investimenti associati alla transizione industriale, l'imprenditorialità e l'adattabilità delle imprese ai cambiamenti. Oltre a ciò, sono previste politiche attive per il lavoro e la formazione con attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning*, che vanno nella direzione del Goal 8 "Lavoro dignitoso e crescita economica", contribuendo in parte alla lotta contro la povertà (Goal 1 "Povertà zero"). Merita senz'altro un approfondimento lo scarso contributo risultante per il Goal 5 "Uguaglianza di genere".

Missione 6 "Salute"

La Missione 6 si prefigge di potenziare e creare strutture e presidi territoriali quali le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità, di rafforzare l'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione di tutti i servizi socio-sanitari innovando, anche digitalizzando il sistema sanitario nazionale.

La presente è dotata di 15,63 miliardi di €, pari al 8,16% delle risorse PNRR, e si articola in due Componenti:

- Componente 1 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" con 7 miliardi di €;
- Componente 2 "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale" con 8,63 miliardi di €.

Per la Missione 6 sono già stati identificati investimenti per 6 miliardi di €. Chiaramente, il Goal 3 "Salute e benessere" è quello a cui

questa Missione contribuisce maggiormente (**Figura 4.1(f)**). Di seguito troviamo il Goal 9 “*Industria, innovazione ed infrastrutture*” grazie agli investimenti legati all’ammodernamento tecnologico e digitale degli ospedali, alla digitalizzazione delle cure sanitarie e alla valorizzazione della ricerca biomedica.

4.2 Il contributo complessivo del PNRR agli SDGs

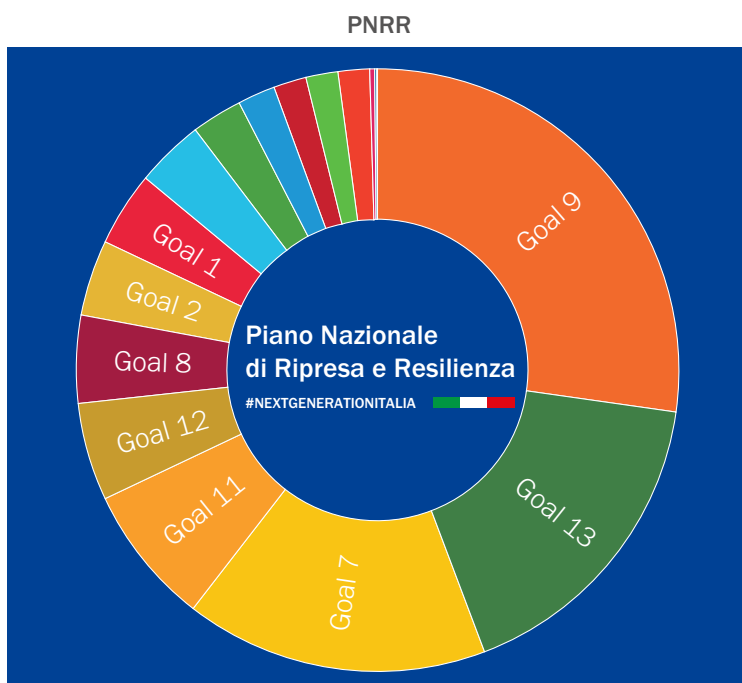
In generale, come si evince dalla **Figura 4.2**, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza contribuisce maggiormente ai Goal 9 “*Industria, innovazione ed infrastrutture*”, 13 “*Agire per il clima*” e 7 “*Energia pulita e accessibile*” coerentemente con gli obiettivi di transizione digitale ed ecologica che esso si pone.

Come già si è potuto notare nella sezione precedente che guardava al contributo delle singole Missioni agli SDGs, il carattere infrastrutturale ed innovativo del PNRR ha

la prevalenza su tutti gli altri aspetti: il Goal 9 “*Industria, innovazione ed infrastrutture*” è infatti per la maggioranza delle Missioni uno dei Goal più impattati proprio grazie ad investimenti che vanno dalla digitalizzazione ai trasporti puliti, dalle scuole ed ospedali innovativi alla ricerca.

Allo stesso modo, per quanto riguarda il Goal 13 “*Agire per il clima*” ed il Goal 7 “*Energia pulita e accessibile*”, gli stessi risultano particolarmente rilevanti per la natura e gli obiettivi del PNRR. Infatti, dal Piano emerge come la sostenibilità ambientale venga declinata con un approccio teso più alla transizione energetica e all’abbattimento delle emissioni climalteranti, che non alla tutela e alla protezione degli ecosistemi e della biodiversità. Questo avvalorato dal modesto contributo ai Goal 14 “*La vita sott’acqua*” e 15 “*La vita sulla terra*” del Piano.

Figura 4.2 Il contributo complessivo del PNRR agli SDGs



Un confronto con le ipotesi avanzate nel primo capitolo mostra una sostanziale coerenza per quanto riguarda la dimensione della transizione digitale e gli obiettivi ambientali della decarbonizzazione e della transizione energetica. Invece, l'obiettivo di inclusione sociale, declinato all'interno del Piano nelle tre priorità trasversali, è principalmente catturato dal Goal 8 "*Lavoro dignitoso e crescita economica*" attraverso gli investimenti a sostegno del lavoro, contribuendo dunque indirettamente anche al Goal 1 "*Povertà zero*". Dunque, i risultati dell'applicazione in questo caso paiono discostarsi da quanto era stato ipotizzato, in quanto non vengono rilevati impatti considerevoli sui Goal 5 "*Uguaglianza di genere*" e 10 "*Ridurre le disuguaglianze*".

Per comprendere appieno il significato dei risultati ottenuti, occorre precisare come questi siano stati sicuramente influenzati da due diverse variabili.

Da un lato, l'ammontare di finanziamenti devoluti agli interventi è il principale fattore che determina gli impatti sui Goal. Ad esempio, si noti la differenza tra la misura 1.6 "*Digitalizzazione del Ministero dell'Interno*" che prevede 107 milioni di €, e la misura 2.1 "*Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus fino al 110 % per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici*", che prevede ben 12,05 miliardi di €. Dall'altro lato, come sottolineato in precedenza, l'analisi è condizionata, da una parte, dalla (incompleta) classificazione operata per gli investimenti del PNRR per ricondurli ai campi d'intervento del Regolamento RFF e, dall'altra, dall'utilizzo dei coefficienti già calibrati per tali campi di

intervento nell'ambito della Politica di Coesione. Questo introduce un elemento di *bias* (o "filtro") e risulta, dunque, chiaro il motivo che rende imprescindibile l'applicazione della metodologia al caso specifico, e pertanto la creazione di una matrice di coefficienti calibrati *ad hoc* per gli investimenti (e, in prospettiva, per le riforme) PNRR. L'attuale percorso di ricerca sicuramente evolverà in questa direzione.

Sarà inoltre necessaria una riflessione sulle riforme, momentaneamente non analizzate. Ad esempio, il Goal 4 non risulta centrale nella presente analisi (si veda la Figura 4.2) ma, considerando le riforme previste, la scuola assume un ruolo più da protagonista (da tenere presente, ad esempio, gli annunci relativi alla riforma dell'insegnamento, che si concentrerà in particolare sull'assunzione, sulla selezione, sulla mobilità e sulla formazione degli insegnanti nonché alle riforme dell'istruzione terziaria e degli istituti tecnici e professionali).

Infine, una considerazione sui limiti dei due *framework* protagonisti della presente analisi: l'Agenda 2030 ed il PNRR. Talvolta, come detto in precedenza, l'Agenda e gli SDGs non riescono a "catturare" adeguatamente alcune dimensioni fondamentali per la ripresa post-Covid, quali ad esempio la digitalizzazione o la questione delle disuguaglianze intergenerazionali, una delle priorità trasversali del PNRR italiano. Inoltre, è opportuno sottolineare che il PNRR non cita esplicitamente gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite né è presente alcun riferimento alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile ma contiene un solo riferimento generale all'Agenda 2030

(*European Commission for Economic Policy*, 2021). A sua volta, le modalità attraverso le quali è stato condotto il processo di preparazione e definizione del PNRR non permettono (ancora) di comprendere il modo in cui il Piano andrà concretamente a declinare i vari Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Ad esempio, tra i risultati dell'analisi risulta che

il Goal 5 "*Uguaglianza di genere*" sia poco presente, ma è indubbio che, non appena saranno chiare le modalità di attuazione del PNRR, si potrà ricalibrare il modello sulla base degli interventi che verranno finanziati. Infatti, sarà l'implementazione stessa del Piano che darà un significato completo agli assi strategici e alle priorità trasversali dell'Italia post-Covid.

05

Raccomandazioni

Il presente *Policy Brief* ha esposto delle riflessioni sul contributo che gli investimenti sostenuti dal PNRR approvato dalla Commissione europea potrebbero avere relativamente agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dettati dall'Agenda 2030.

Il primo capitolo ha descritto il contesto istituzionale che caratterizza il Piano Nazionale di Ripresa, focalizzandosi sul Semestre europeo di Ripresa, focalizzandosi sul Semestre europeo 2021, le Raccomandazioni specifiche per l'Italia del 2019 e 2020, il *Green Deal* e infine la stessa Agenda 2030. Alla luce di queste considerazioni, ci si aspettava di osservare che il PNRR, dati gli obiettivi che si pone, impattasse principalmente i seguenti SDGs: 8 e 9 tramite l'asse strategico della digitalizzazione; 6, 7, 12, 13, 14, 15 tramite l'asse della transizione ecologica; 5 e 10 tramite le priorità trasversali di parità genere e coesione territoriale.

Successivamente, è stata illustrata la metodologia, la quale ha previsto la creazione di una matrice popolata analizzando le interconnessioni tra i 169 target dell'Agenda 2030 e le misure previste dalle 6 Missioni del PNRR, basata sui campi di intervento del Regolamento RRF.

Infine, i risultati del modello sono stati dettagliati nell'ultimo capitolo, sia a livello di singole Missioni, sia per quanto riguarda

l'intero PNRR. Confrontando le ipotesi avanzate inizialmente con questi risultati si vede una sostanziale coerenza per quanto riguarda la dimensione della transizione digitale e gli obiettivi ambientali della decarbonizzazione e della transizione energetica. Infine, sono state esposte alcune considerazioni conclusive riguardanti i risultati, alla luce della metodologia utilizzata.

Pertanto, tenuto conto di quanto emerso, di seguito quattro raccomandazioni di *policy*, costruite sulla base dei tre assi strategici del Piano e sul principio di "conseguimento dei risultati" del PNRR:

- 1) Digitalizzazione e innovazione: il fatto che la digitalizzazione probabilmente sia l'elemento più "diffuso" all'interno degli interventi finanziati dal PNRR, deve stimolare riflessioni intorno al fatto che la stessa, anche nel quadro della stessa Agenda 2030, potrebbe essere vista non necessariamente come un obiettivo fine a sé stesso, quanto piuttosto come uno strumento, fondamentale per il raggiungimento di una crescita inclusiva e sostenibile, ed in grado di generare benefici a *spillover*;
- 2) Transizione ecologica: dato il modesto contributo economico relativo ai Goal 14 e 15 (che catturano la dimensione della tutela

ambientale e della biodiversità) e preso atto del poco rilievo dato alla valorizzazione dell'*environmental tag* è auspicabile che in fase di selezione ed attuazione dei progetti sia assicurata un'interpretazione stringente del principio di "*do no significant harm*" e, nella pratica, applicate con cura tutte le regole applicabili in materia di valutazione ambientale; considerata anche la sottrazione del PNRR dall'ambito di applicazione della VAS, le semplificazioni normative introdotte anche nella disciplina ambientale per accelerare e agevolare l'attuazione del Piano rischiano infatti di tradursi in una preoccupante pressione sulle componenti ambientali;

3) Inclusione sociale: considerata la natura

trasversale del terzo asse strategico a cui si ispira il Piano, i progetti finanziati dovranno certamente cercare di declinare, con un approccio di *mainstreaming*, le dimensioni della parità di genere, dell'abbattimento delle disuguaglianze inter-generazionali e di quelle territoriali;

4) Performance: in linea con quanto richiesto dal Regolamento del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, sarà necessario monitorare il progresso compiuto sugli Obiettivi e sui Traguardi del Piano tramite una raccolta accurata, efficiente, efficace e tempestiva dei dati, in modo da garantire una reale trasparenza sull'attuazione delle attività e sul raggiungimento dei relativi risultati qualitativi e quantitativi.

Riferimenti

Cavalli, L., S. Sanna, M. Alibegovic, F. Arras, G. Cocco, L. Farnia, E. Manca, L. F. Mulas. M. Onnis, S. Ortu, I. G. Romani, M. Testa (2020),

The Contribution of the European Cohesion Policy to the 2030 Agenda: an Application to the Autonomous Region of Sardinia, Nota di Lavoro 11.2020, Milano, Italy: Fondazione Eni Enrico Mattei <https://www.feem.it/it/pubblicazioni/external-publications/sulla-valutazione-del-contributo-delle-politiche-di-coesione-2021-2027-all-agenda-2030-una-proposta-metodologica/>

Comitato economico e sociale europeo (2020),

Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, 17.9.2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>

European Commission for Economic Policy

(2021), Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional%20and%20local%20authorities%20and%20the%20National%20Recovery%20and%20Resilience%20Plans/NRRPs_study.pdf

Governo Italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021),

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, [Trasmissione del PNRR al Parlamento]. Roma, 2021 https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf (ultimo accesso: 18/06/2021)

Moro L., Pira C., Sanna S., Schirru F. (2014),

La VAS nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020: un approccio metodologico. Paper presentato alla XXXV Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRe, Padova

Sanna S., Dessy A., Cocco G. (2018),

Verso la programmazione post 2020. Il contributo del POR Sardegna FESR 2014-2020 agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 e della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. Paper presentato alla XXXIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRe, Bolzano

UE (2019), Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, 5.6.2019.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-italy_it.pdf

UE (2020), Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 20.5.2020

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf

UE (2021a), Comunicazione della Commissione

Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, 18.2.2021. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)&from=EN)

UE (2021b), *Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione - Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia* che accompagna il documento "Proposta di Decisione di Esecuzione Del Consiglio" relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, 22.6.2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf

UE (2021c), Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>



Fondata nel 1989, la **Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM)** è un centro di ricerca internazionale, no profit, orientato alla policy e un think tank che produce ricerca di alta qualità, innovativa, interdisciplinare e scientificamente rigorosa nell'ambito dello sviluppo sostenibile. La Fondazione contribuisce alla qualità del processo decisionale nelle sfere del pubblico e del privato attraverso studi analitici, consulenza alla policy, divulgazione scientifica e formazione di alto livello.

Grazie al suo network internazionale, FEEM integra le sue attività di ricerca e di disseminazione con quelle delle migliori istituzioni accademiche e think tank del mondo.

Fondazione Eni Enrico Mattei

Corso Magenta 63, Milano – Italia

Tel. +39 02.520.36934

Fax. +39.02.520.36946

E-mail: letter@feem.it

www.feem.it

