



**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**

**Cattedra di Public management**

**PNRR: una sfida per l'Europa.  
Il Piano italiano in prospettiva comparata.**

**Prof. Espa Efisio Gonario**

**RELATORE**

**Prof. La Spina Antonio**

**CORRELATORE**

**Fiammetta Casprini**

**Matr. 643352**

---

**CANDIDATA**

**Anno Accademico 2020/2021**

## INDICE

Introduzione.....	6
<b>CAPITOLO 1: IL FUNZIONAMENTO DEL NEXT GENERATION EU: DA IDEA A REALTÀ. IL PROCESSO POLITICO E STORICO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Introduzione.....	12
1.2 Il primo pacchetto economico a sostegno dei sistemi sanitari, delle PMI, del mercato del lavoro e delle parti più vulnerabili.....	13
1.3 La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita .....	14
1.5 Le tre reti di sicurezza: SURE, MES e BEI.....	17
1.5.1 SURE: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency .....	18
1.5.2 MES: Meccanismo Europeo di Stabilità .....	19
1.5.3 Il ruolo della BEI: Banca europea per gli investimenti .....	21
1.6 I danni economici causati dal COVID-19.....	22
1.7 Il NEXT GENERATION EU .....	23
1.7.1 La proposta della Commissione europea.....	23
1.7.2 Il secondo Consiglio europeo più lungo della storia .....	27
1.7.3 Next Generation: la volontà politica di spingere l'innovazione .....	31
1.8 Il Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza .....	34
1.8.1 I pilastri e gli obiettivi .....	34
1.8.2 I contributi finanziari .....	35
1.8.3 Gli elementi che contraddistinguono il Piano.....	36
1.8.4 L'iter di approvazione del Piano .....	38
1.8.5 Le modalità di finanziamento .....	38
1.8.6 Il ruolo delle istituzioni.....	39
1.8.7 L'iter di valutazione del Piano.....	40
<b>CAPITOLO 2: IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO: LA GOVERNANCE E LE POLITICHE DEL FUTURO. ....</b>	<b>41</b>

2.1 Dal Piano europeo al Piano italiano .....	41
2.2 Italia Domani .....	43
2.2.1 Piano finanziario .....	45
2.2.2 La governance.....	50
2.3 Le politiche del futuro .....	58
2.4 I tre temi strategici: la digitalizzazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale	58
2.5 Le missioni .....	61
2.5.1 Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo .....	62
2.5.2 Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica .....	65
2.5.3 Missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile .....	67
2.5.4 Missione 4: istruzione e ricerca .....	69
2.5.5 Missione 5: Coesione ed inclusione .....	71
2.5.6 Missione 6: Salute .....	73
2.6 Priorità trasversali.....	74
2.6.1 Le politiche per i giovani.....	75
2.6.1.1 L'impatto della prima Missione .....	75
2.6.1.2 L'impatto della seconda Missione.....	76
2.6.1.3 L'impatto della quarta Missione.....	77
2.6.1.4 L'impatto della quinta Missione.....	79
2.6.1.5 L'impatto della terza e della sesta Missione.....	79
2.6.1.6 Valutazione dell'impatto macroeconomica sull'occupazione giovanile .....	80
2.6.2 Le politiche per le donne .....	81
2.6.2.1 L'impatto della prima Missione .....	82
2.6.2.2 L'impatto della seconda Missione.....	82
2.6.2.3 L'impatto della quarta Missione.....	83
2.6.2.4 L'impatto della quinta Missione.....	84
2.6.2.5 L'impatto della sesta Missione .....	85
2.6.2.6 Valutazione dell'impatto macroeconomica sul divario di genere .....	85
2.6.3. Il divario territoriale.....	86
2.6.3.1 L'impatto della prima Missione sulle priorità trasversali.....	87

2.6.3.2 L'impatto della seconda Missione sulle priorità trasversali .....	88
2.6.3.3 L'impatto della terza Missione sulle priorità trasversali .....	88
2.6.3.4 L'impatto della quarta Missione sulle priorità trasversali .....	89
2.6.3.5 L'impatto della quinta Missione.....	89
2.6.3.6 L'impatto della sesta Missione .....	90
2.6.3.7 Valutazione dell'impatto macroeconomica sul divario territoriale .....	91
2.7 Le riforme .....	91
2.7.1 La riforma della Pubblica Amministrazione .....	92
2.7.2 La riforma della giustizia.....	99
2.7.3 La semplificazione della legislazione .....	105
2.7.4 La concorrenza .....	106
<b>CAPITOLO 3: I PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA E LE</b>	
<b>GOVERNANCE EUROPEE A CONFRONTO .....</b>	<b>108</b>
3.1 Introduzione.....	108
3.2 La comparazione dei 25 Piani .....	109
3.3 La comparazione attraverso i pilastri, i Flagshing programs ed i settori economici prevalentemente coinvolti.....	113
3.4 I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: Francia, Germania e Spagna. ....	122
3.4.1 La governance.....	123
3.4.1.1 Francia .....	126
3.4.1.2 Germania .....	131
3.4.1.3 Spagna .....	134
3.4.1.4 Comparazione governance e best practice: Italia, Francia, Spagna e Germania .....	137
3.4.2 Le politiche del futuro .....	140
3.4.2.1 Francia .....	140
3.4.2.2 Germania .....	146
3.4.2.3 Spagna .....	150
3.4.2.4 La comparazione di Italia, Francia, Germania e Spagna. ....	153
Conclusioni.....	159

Riassunto .....	172
Bibliografia.....	186
Monografia .....	186
Normativa di riferimento .....	186
Articoli.....	187
Documenti .....	190

## **Introduzione**

Questa tesi di laurea magistrale si concentra su alcuni aspetti di particolare importanza del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato dal Governo italiano nell'aprile 2021 e, al momento, nella prima fase della sua concreta attuazione. La domanda di ricerca che ha guidato l'analisi presentata in questa sede ruota attorno alle caratteristiche e alla appropriatezza dei meccanismi gestionali definiti dal Governo italiano, sulla scorta delle indicazioni provenienti dalla Commissione europea, al fine di garantire l'implementazione e il monitoraggio del PNRR.

Al centro dell'esame delle modalità gestionali del PNRR relative al nostro Paese si colloca la comparazione del modello di *governance* identificato in dettaglio dalla Commissione europea, in particolare con le linee guida del 22 gennaio 2021 ed il Regolamento del 12 febbraio 2021, e, seppure in modi diversi, concretizzato nelle parallele esperienze degli altri Stati membri dell'Unione europea (UE) e, in particolare, di Francia, Germania e Spagna.

Il lavoro approfondisce, pertanto, le principali questioni che ruotano attorno alla *governance* del PNRR con l'intento di evidenziare le potenziali criticità di carattere istituzionale, amministrativo e gestionale che, se non adeguatamente affrontate, potrebbero ritardare e quindi rendere meno efficace la piena attuazione del Piano. L'implementazione del Piano italiano, oltretutto, risente di una dimensione finanziaria assai più pronunciata rispetto ai paesi sopra citati e analizzati in questo lavoro e, inevitabilmente, è influenzata da uno stato complessivo delle amministrazioni pubbliche che necessita di decisioni normative e atti concreti riguardo, in primo luogo, alla disponibilità di personale aggiuntivo e maggiormente qualificato.

Il presente lavoro è strutturato in tre capitoli.

Il primo ricostruisce il processo storico e diacronico che ha portato all'adozione del Regolamento che ha istituito il Piano per la ripresa e resilienza dell'Unione Europea nel febbraio del 2021. Vengono evidenziati i momenti salienti, le volontà politiche, le opposizioni manifestate e gli strumenti propedeutici varati nella primavera/estate del 2020, in una delle fasi più incerte dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19, che hanno condotto all'adozione del nuovo strumento. Il capitolo approfondisce, inoltre, gli elementi

che devono caratterizzare i Piani nazionali elaborati: gli obiettivi ed i cosiddetti “pilastri”, i contributi finanziari, le modalità di finanziamento, il ruolo delle istituzioni e l’iter di approvazione dei Piani stessi.

Il secondo capitolo focalizza l’attenzione sul caso italiano. Muovendosi su più piani, a partire da quello politico e da quello finanziario, per arrivare a quello più squisitamente operativo, si ricostruisce ed analizza la *governance* definita dal governo Draghi, le politiche future e le riforme sistemiche previste dal Governo per garantire l’attuazione del PNRR, alla luce di alcune delle maggiori criticità del nostro Paese.

Il terzo capitolo ha l’obiettivo di analizzare in dettaglio le scelte di *policy* effettuate dai governi europei nell’ambito dei Piani nazionali. L’approccio utilizzato richiama la forma dell’imbuto: partendo da un’analisi che coinvolge la totalità dei piani europei, attraverso una lente d’ingrandimento sempre più potente, si giunge ad uno studio ancora più approfondito della *governance* e del contenuto di alcuni Piani nazionali di ripresa e resilienza, in particolare dei PNRR dei tre paesi richiamati in precedenza, oltre all’Italia.

La riuscita del PNRR dipenderà fortemente da due elementi centrali: dalla qualità e adeguatezza degli investimenti e riforme previste e dal sistema disegnato per la gestione ed il monitoraggio dei fondi. La ricerca, come accennato, si è svolta infatti in una duplice direzione: delineare quali siano le politiche pubbliche che domineranno il futuro prossimo degli Stati membri e riflettere con attenzione sulle strutture di *governance* definite per attuare il Piano. È necessario evidenziare come i due temi siano fortemente collegati: analizzare il contenuto dei Piani ha permesso di comprendere e contestualizzare in maniera più precisa le scelte di *governance* effettuate dai paesi.

Come si accennava poc’anzi, dinanzi alla complessità del tema, per capire al meglio il Piano nazionale italiano e le scelte effettuate dal Governo Draghi, il metodo utilizzato è stato quello della comparazione dei Piani di Francia, Germania e Spagna, che per dimensione, livello di sviluppo, ruolo politico, storia rappresentano probabilmente i casi più interessanti da analizzare e da raffrontare all’Italia all’interno dell’Unione europea (UE). Francia e Germania sono tradizionalmente identificati come il “motore” politico dell’Europa; le economie dei due paesi, inoltre, rimangono quelle più rilevanti dell’Unione. La scelta della Spagna è giustificata dalla sua appartenenza geografica, al pari del nostro Paese, all’Europa

del Sud. Inoltre, la Spagna, come l'Italia, è uno dei paesi europei caratterizzati da una elevata dimensione di risorse legate al Fondo per la ripresa e la resilienza.

Un aspetto centrale di questo lavoro concerne la *governance* che ogni paese analizzato ha ideato per la gestione ed attuazione degli ambiziosi piani nazionali.

La *governance* è riferita innanzitutto al funzionamento di strutture e di regole dei diversi livelli istituzionali coinvolti che regolano la gestione e la direzione del PNRR. L'attuazione dei Piani, il loro miglioramento, e, più in generale, la loro riuscita, dipende fortemente dalla struttura di attuazione, monitoraggio e valutazione che i singoli paesi hanno deciso di costruire.

La definizione delle modalità di governo del PNRR è di sostanziale interesse perché permette di definire norme chiare sulle sue concrete possibilità di implementazione e su una trasparente individuazione delle responsabilità istituzionali.

La conduzione di piani talmente ampi come quelli legati al PNRR e osservati in dettaglio nei primi capitoli, sia in termini economici che sostanziali, richiederà ai paesi europei un ingente sforzo di organizzazione istituzionale e amministrativa nonché di monitoraggio continuo.

Nell'ambito della nostra trattazione, le complesse strutture disegnate ai fini della gestione del PNRR hanno richiesto la costruzione di quadri sinottici utili sia alla comprensione dei meccanismi ideati, sia alla comparazione stessa tra i diversi Stati membri. Ciò consente di comprendere in maniera più chiara che tipo di strutture gli Stati membri qui selezionati abbiano deciso di istituire per la gestione dei Piani. Si vogliono evidenziare somiglianze e divergenze, individuando punti di forza e debolezza e le soluzioni individuate che possono rappresentare uno spunto di miglioramento vicendevole.

A questo elemento, centrale nel nostro lavoro, si aggiunge un'analisi approfondita dei Piani in questione. Riteniamo infatti che la complessità gestionale legata ai PNRR possa essere meglio compresa se vengono osservate in dettaglio le caratteristiche dei settori e delle *policy* interessate.

L'analisi di dettaglio dei Piani è stata quindi necessaria per meglio contestualizzare le scelte gestionali. Essa ha inoltre permesso di ricostruire una mappa delle politiche pubbliche italiane ed europee future, analizzando le conseguenze che le scelte governative, soprattutto in chiave economica potranno comportare. Il *modus operandi* individuato per effettuare un confronto chiaro e basato su dati certi, è stato valutare i Piani predisposti dai Paesi sulla base del contesto che ha contraddistinto le economie a seguito dell'avvento della pandemia; il contenuto e le peculiarità dei Piani; i risultati attesi. Si vogliono evidenziare anche in questa prospettiva somiglianze e divergenze, obiettivi e cronoprogrammi, al fine di individuare e ricostruire con maggiore precisione gli orientamenti dei quattro paesi analizzati.

Una modalità interessante per comprendere come siano maturate le condizioni che hanno portato all'adozione del NextGenerationEU, è leggere il peculiare momento storico vissuto mediante la teoria dei flussi multipli di John Kingdon.

John Kingdon, illustre politologo statunitense, mediante la teoria dei flussi multipli<sup>1</sup> evidenzia come una finestra di *policy* si apre quando tre flussi convergono simultaneamente: il flusso dei problemi, che si sostanzia in condizioni sociali, quali eventi critici, mutamenti repentini; il flusso delle politiche o flusso delle soluzioni, consistente in strumenti, riconosciuti dai *policy makers* come accettabili e fattibili tecnicamente e finanziariamente; ed infine il flusso della politica che si riferisce a mutamenti che concernono la *politics*, ovvero, ad esempio, la formazione di un nuovo governo, la sostituzione di un ministro, o, più in generale, le alterazioni che interessano l'assetto di potere. L'ingresso di una problematica all'intero dell'agenda politica avviene quando questi tre flussi si incontrano e quando un imprenditore di *policy*, riconoscendo tale convergenza, sfrutta un frangente politicamente favorevole per promuovere il risolvimento della problematica stessa. Nella teoria di Kingdon assume un ruolo centrale l'imprenditore di *policy*. Lo studioso Marco Giuliani, nel 1998, ha individuato quattro risorse<sup>2</sup> che massimizzano e facilitano il ruolo dell'imprenditore di *policy*. Tra queste vi è il tempo, necessario per aspettare il momento favorevole; una carica formale rilevante, la quale garantisce una sorta di legittimazione; legami di tipo personale, che garantiscono un network di relazioni collaborative e di fiducia;

---

<sup>1</sup> Kingdon, J., *Agendas, Alternatives, and Public policies*, New York, HarperCollins, 1984

<sup>2</sup> Giuliani, M., *Sul concetto di "imprenditore di polices"* in "Rivista Italiana di Scienza politica", 28 (2), pp. 357-378.

l'accesso a informazioni e conoscenze specialistiche. La formulazione del NextGenerationEU può essere letta proprio mediante la teoria di Kindon, supportata da Giuliani. L'11 febbraio 2020 Tedros Adhanom Ghebreyesus, Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità, ha presentato al mondo il nome della nuova malattia che, da fine 2019 sta mietendo vittime in tutto il mondo, il COVID-19. A partire dal marzo 2020 la malattia si è diffusa in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea. La propagazione dell'epidemia e la sua trasformazione in pandemia ha comportato la necessità che l'Unione Europea reiventasse il suo ruolo di organismo sovranazionale e ridisegnasse nuove modalità di intervento e di aiuto ai paesi membri.

All'emergenza sanitaria si è aggiunta in tempi molto rapidi una pesante recessione delle economie. L'UE ha risposto in maniera efficace e tempestiva. La Banca centrale europea (BCE) ha creato le condizioni migliori affinché il sistema bancario e finanziario non soffrissero di alcuna mancanza di liquidità; al tempo stesso la BCE ha costruito una efficace linea di difesa dei debiti nazionali (destinati ad accrescersi in maniera sensibile) promuovendo una serie di massicci acquisti di obbligazioni governative. La Commissione europea ha inaugurato nuovi strumenti di intervento condivisi sia sul mercato del lavoro (il programma SURE) sia sul piano della risposta sanitaria al diffondersi del nuovo virus. In maniera ancora più significativa, è stata attivata la "clausola generale di salvaguardia" (prevista dalle regole del Patto di stabilità e crescita che ha sostanzialmente rimosso i vincoli alla crescita della spesa pubblica in funzione anticiclica e all'aumento dei disavanzi e debiti pubblici. Le stesse, rigorose, regole sugli aiuti di stato sono state rese assai più flessibili e hanno consentito agli Stati membri un più agevole finanziamento delle imprese private.

In questo contesto di rinnovata condivisione e estensione delle politiche pubbliche europee, si è consolidata velocemente fin dalla tarda primavera del 2020 l'idea del cosiddetto NextGenerationEU, un gigantesco programma di interventi pubblici (finanziato anche con l'emissione di debito comune europeo, altra novità di enorme importanza) diretto ad assicurare un'uscita più veloce dalla recessione legata alla pandemia e alla difesa della salute pubblica realizzata principalmente tramite i lockdown. Un'uscita, tuttavia, affidata a interventi di taglio maggiormente strutturale e quindi di rilancio permanente delle economie europee lungo la strada della trasformazione digitale e, soprattutto di quella ispirata dagli obiettivi di sostenibilità.

E infatti, il flusso delle politiche programmate, nonché i pilastri fondanti del NextGenerationEU, sono proprio la transizione verde, la trasformazione digitale, l'occupazione e la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; la coesione sociale e territoriale, la salute e resilienza e le politiche per la prossima generazione, comprese, in modo particolare, il rafforzamento dell'istruzione e l'aggiornamento delle competenze<sup>3</sup>. L'incontro di tali flussi e la presenza dell'UE, come imprenditore di *policy*, ha comportato che, dopo un processo tanto complesso quanto rapido, l'11 febbraio 2021 il Consiglio europeo adottasse il regolamento che ha messo su basi molto concrete il Piano per la ripresa e resilienza dell'Unione Europea.

In questa luce, è opportuno riflettere sul significato di un termine chiave: resilienza.

La parola resilienza indica l'attitudine a sopportare gli urti senza infrangersi. In fisica concerne l'abilità dei materiali a reagire a collisioni e ad assorbire l'energia generata che verrà rilasciata successivamente. In campo tessile i tessuti, dopo un'alterazione, tendono ad essere resilienti, riassumendo l'aspetto iniziale. In psicologia si afferma la resilienza dell'essere umano, in quanto incline a non abbattersi e a reagire dinanzi a traumi e difficoltà. La resilienza politica è la capacità di un organismo, un partito, un soggetto politico, di reagire ad episodi che fanno venir meno l'ordine vigente e che minacciano la conservazione del soggetto politico stesso; è la capacità di adattarsi e di progettare strumenti e visioni, che ne permettono la trasformazione.

Non appare un caso quindi che l'Unione Europea abbia deciso di denominare uno degli strumenti politici ed economici più potenti mai varato, "Dispositivo per la ripresa e la resilienza".

Vivere momenti storici può comportare un grande rischio: sottovalutare o non cogliere la straordinarietà del momento. Il presente elaborato di tesi nasce proprio da questa consapevolezza. Tutto il mondo è stato chiamato ad una reazione, a prove di coraggio, generosità, aiuto. L'UE, in particolare, ha dato prova di saper reagire e di comprendere la necessità di cambiamento.

---

<sup>3</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Pacchetto dell'UE per la ripresa: il Consiglio adotta il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 11 febbraio 2021

## **CAPITOLO 1: IL FUNZIONAMENTO DEL NEXT GENERATION EU: DA IDEA A REALTÀ. IL PROCESSO POLITICO E STORICO.**

### **1.1 Introduzione**

La teoria dei flussi multipli<sup>4</sup> di John Kingdon, illustre politologo statunitense, evidenzia come una finestra di *policy* si apre quando tre flussi convergono simultaneamente: il flusso dei problemi, che si sostanzia in condizioni sociali, quali eventi critici, mutamente repentini; il flusso delle politiche o flusso delle soluzioni, consistente in strumenti, riconosciuti dai *policy makers* come tecnicamente e finanziariamente accettabili e fattibili; ed infine il flusso della politica che si riferisce a mutamenti che concernono la *politics*, ovvero ad esempio la formazione di un nuovo governo, la sostituzione di un ministro, o più in generale alterazioni che interessano l'assetto di potere.

L'ingresso di una problematica all'intero dell'agenda avviene quando questi tre flussi si incontrano e quando un imprenditore di *policy*, riconoscendo tale convergenza, sfrutta un frangente politicamente favorevole per promuovere il risolvimento di una problematica. Nella teoria di Kingdon assume un ruolo centrale l'imprenditore di *policy*. Lo studioso Marco Giuliani, nel 1998, ha individuato quattro risorse<sup>5</sup> che massimizzano e facilitano il ruolo dell'imprenditore di *policy*. Tra queste vi è il tempo, necessario per aspettare il momento favorevole; una carica formale rilevante, la quale garantisce una sorta di legittimazione; legami di tipo personale, che garantiscono un network di relazioni collaborative e di fiducia; l'accesso a informazioni e conoscenze specialistiche.

La formulazione del *Next Generation EU* può essere letta proprio mediante la tale teoria di Kingdon supportata da Giuliani.

L'11 febbraio 2020 Tedros Adhanom Ghebreyesus, direttore generale dell'Organizzazione mondiale della salute, ha presentato al mondo il nome della nuova malattia che, dalla fine 2019 sta mietendo vittime in tutto il mondo, il COVID-19. A partire dal marzo 2020 la malattia si è diffusa in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea. La propagazione dell'epidemia e la sua trasformazione in pandemia ha cambiato gli equilibri mondiali ed ha

---

<sup>4</sup> Kingdon, J., *Agendas, Alternatives, and Public policies*, New York, HarperCollins, 1984

<sup>5</sup> Giuliani, M., *Sul concetto di "imprenditore di polices"* in "Rivista Italiana di Scienza politica", 28 (2), pp. 357-378.

comportato la necessità che l'Unione Europea reiventasse il suo ruolo di organismo sovranazionale e ridisegnasse nuove modalità di intervento e di aiuto.

In tale contesto il flusso dei problemi è chiaramente l'emergenza sanitaria innescata dal COVID-19, a cui si aggiunge la conseguente emergenza economica. Il flusso delle politiche, nonché pilastri fondanti del piano *Next Generation EU*, sono: la transizione verde, la trasformazione digitale, l'occupazione e la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; la coesione sociale e territoriale, la salute e resilienza e le politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze<sup>6</sup>. L'incontro di tali flussi e la presenza dell'Unione Europea, come imprenditore di *policy* ha comportato che l'11 febbraio 2021 il Consiglio europeo adottasse il regolamento che ha istituito il Piano per la ripresa e resilienza dell'Unione Europea.

## **1.2 Il primo pacchetto economico a sostegno dei sistemi sanitari, delle PMI, del mercato del lavoro e delle parti più vulnerabili**

Fin dai primi giorni in cui il virus da COVID-19 si è diffuso, l'Unione Europea ha preso dei provvedimenti per sostenere gli Stati membri e la popolazione europea, mettendo a disposizione strumenti e fondi economici per garantire reale supporto e presenza.

Il 10 marzo 2020 il Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel, sostenuto dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, dal Presidente della Banca centrale europea Christine Lagarde, dal Presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno e dell'Alto Rappresentante Josep Borrell, ha riconosciuto come prioritarie non solo le tematiche di natura sanitaria e di contenimento del virus ma anche di natura socioeconomiche. Nel dichiarare l'intento di dispiegare tutti gli strumenti necessari per affrontare la crisi economica che prevedibilmente sarebbe derivata dal COVID-19, il Consiglio Europeo ha annunciato la flessibilità nell'applicazione della normativa europea, in particolar modo per quanto riguarda gli aiuti di Stato e il patto di stabilità e crescita.

La presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha presentato un investimento pari a 25 miliardi, in un secondo momento aumentato a 37 miliardi di euro, chiamato "Iniziativa

---

<sup>6</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Pacchetto dell'UE per la ripresa: il Consiglio adotta il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 11 febbraio 2021

di investimento in risposta al coronavirus” da destinare alla politica di coesione e finalizzato a sostenere i sistemi sanitari, le PMI, i mercati del lavoro e la parti vulnerabili delle economie. Tale investimento sarebbe stato composto da un cofinanziamento di 29 miliardi a carico del bilancio dell’UE e da 8 miliardi derivanti dai prefinanziamenti non spesi nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei per il 2019 che gli Stati membri avrebbero dovuto restituire entro giugno 2020. La Commissione ha stabilito che tale rimborso sarebbe stato prorogato almeno al 2025 ed annullato in caso di spesa totale in conformità delle norme applicabili.

La flessibilità nell’applicazione della normativa europea ha consentito di accedere ai fondi strutturali per le spese relative al COVID-19 e di includere la crisi sanitaria come movente per accedere ai Fondi di solidarietà. “Il pacchetto economico considerevole annunciato oggi fa fronte alla situazione attuale; siamo pronti a fare di più in base all'evolvere della situazione stessa. Faremo tutto il necessario per sostenere gli europei e l'economia europea." Lo afferma la presidente Ursula von der Leyen lanciando un segnale politico e di intenti che annuncia solidarietà e coordinazione nella nuova politica economica europea.

Il 18 marzo 2020 il Consiglio Europeo ha approvato le proposte legislative senza apportare modifiche ed il 30 marzo successivo ha approvato due atti legislativi per l’immediato sblocco dei fondi, i quali hanno modificato le norme applicabili ai fondi strutturali ed ampliato l’ambito di applicazione dei Fondi di solidarietà.

I provvedimenti sono entrati in vigore il 1° aprile 2020.

### **1.3 La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita**

Il 19 marzo la Commissione ha adottato un quadro temporaneo per garantire agli Stati membri flessibilità nelle misure da adottare per sostenere le economie nazionali e le imprese.

Secondo l’articolo 107 paragrafo 3, lettera b) del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea<sup>7</sup> a fronte di un grave turbamento dell’economia nazionale di uno Stato membro, sono compatibili aiuti volti a porvi rimedio. Tale quadro avrebbe permesso agli Stati di utilizzare cinque tipi di aiuti: sovvenzioni dirette, vantaggi fiscali selettivi e pagamenti

---

<sup>7</sup> Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'unione europea (versione consolidata)*, 26 ottobre 2012.

anticipati; garanzie statali per prestiti contratti da società da banche; prestiti pubblici agevolati alle imprese; salvaguardie per le banche che incanalano gli aiuti di Stato verso l'economia reale e assicurazione del credito all'esportazione a breve termine. Sottolineando un parallelismo interessante, la Commissione aveva adottato un quadro temporaneo anche nel 2008 per fronteggiare le crisi finanziaria globale.

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha proposto di attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. La Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha dichiarato: "Oggi proponiamo la massima flessibilità per le nostre norme, un'iniziativa che permetterà ai Governi nazionali di fornire sostegno a tutti: ai loro sistemi sanitari e al relativo personale, nonché alle persone così duramente colpite dalla crisi. Voglio assicurarmi di affrontare come meglio possiamo tanto l'aspetto umano della pandemia di coronavirus quanto quello socioeconomico"<sup>8</sup>. Una volta approvata anche dal Consiglio, tale decisione avrebbe permesso agli Stati membri di adottare le misure più adeguate per affrontare lo shock economico e sanitario che il COVID-19 avrebbe causato. Mediante tale disposizione gli Stati avrebbero potuto discostarsi dagli obblighi di bilancio a cui normalmente si sarebbero dovuti attenere, rispettando così il quadro di bilancio annuale dell'UE. La proposta in questione ha rappresentato un passaggio importante nella realizzazione della promessa di adottare tutti gli strumenti economici possibili per sostenere le economie europee.

Il 23 marzo 2020 il Consiglio europeo ha convenuto che fossero soddisfatte le condizioni per ricorrere alla clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita.

#### **1.4 Una nuova strategia comune: “Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un’Europa più resiliente, sostenibile ed equa”**

Il 25 marzo 2020 i membri del Consiglio europeo hanno chiesto all’Unione Europea di sviluppare una strategia comune, sia in ambito sanitario che economico, per uscire in maniera coordinata dal COVID-19. I rappresentanti dei paesi membri hanno invitato il presidente della Commissione e del Consiglio europeo a sviluppare un piano di rilancio di investimenti.

---

<sup>8</sup> Commissione europea, *Coronavirus: la Commissione propone di attivare la clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio per rispondere alla pandemia*, 20 marzo 2020

Sulla base di tale invito il 15 aprile 2020 la presidente della Commissione ed il Presidente del Consiglio europeo hanno presentato la “Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19”<sup>9</sup> contenente i parametri e le modalità per garantire riaperture coordinate.

Il 21 aprile 2020 è stata presentata la seconda parte di tale mandato che prende il nome di “Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un’Europa più resiliente, sostenibile ed equa”<sup>10</sup>, testo che pone la prima pietra angolare dello strumento che oggi è noto come *Recovery plan*. Partendo dal presupposto che non tutte le categorie di persone e le aree geografiche hanno sofferto allo stesso modo, e che allo stesso tempo non hanno i medesimi strumenti per riprendersi dalla crisi con la uguale velocità, il piano di rilancio dovrà basarsi su alcuni principi chiave, quali solidarietà, coesione e convergenza. Affinché la ripresa sia inclusiva e coinvolga tutti i livelli dell’Unione europea è necessario un approccio flessibile e rapido.

Preso atto della portata della crisi socioeconomica che il COVID-19 genererà, vengono individuati gli ambiti cruciali la cui vitalità determinerà nel medio-lungo periodo l’esito della ripresa.

Il primo di questi è il mercato unico, che viene riconosciuto come elemento centrale per la prosperità e resilienza dell’Unione. La transizione verde e la trasformazione digitale dovranno configurarsi come veicolo e volano di crescita dell’occupazione, promuovendo l’autonomia nella diversificazione nelle catene di approvvigionamento. L’Unione Europea dovrà tendere sempre più verso l’autonomia strategica nei settori che producono beni critici, resi evidenti dalla pandemia, come il settore sanitario.

Un punto fondamentale del testo coinvolge l’ambito finanziario. In tale passaggio del documento possiamo evidenziare la portata storica del momento; viene infatti affermata l’importanza di giungere ad una completa unione bancaria dei mercati capitali dell’Unione Europea.

---

<sup>9</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19*, 15 aprile 2020

<sup>10</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *Una tabella di marcia per la ripresa Verso un’Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 21 aprile 2020

Il secondo ambito del documento si intitola “Uno sforzo di investimento senza precedenti”: lo sforzo economico e di ammodernamento che viene auspicato e promosso viene paragonato al piano Marshall del 1947. Il parallelismo implicito tra la ricostruzione necessaria a seguito delle due guerre mondiali e del COVID-19 rende evidente la portata degli eventi e degli investimenti necessari. Riconoscendo “L’iniziativa di investimento in risposta al coronavirus” come ottimo punto di partenza per affrontare l’emergenza, si evidenzia la necessità di intervenire maggiormente con il futuro Quadro Finanziario Pluriennale e mediante il ruolo della Banca europea per gli investimenti (BEI), la quale dovrà garantire finanziamenti a tassi favorevoli.

Il terzo ambito analizzato coinvolge la dimensione mondiale del virus. Non conoscendo frontiere, e colpendo tutti i paesi indipendentemente da quali siano le condizioni geografiche ed economiche, il COVID-19 richiede uno sforzo congiunto e l’Unione Europea, in quanto attore globale, ha la responsabilità di promuovere un approccio multilaterale assieme alle Nazioni Unite, l’OMC, il G20 ed il G7.

Il documento concentra poi l’attenzione nei confronti di un ultimo ambito: la *governance*. L’Unione Europea, come insieme di Stati membri ed istituzioni, deve collaborare nella maniera più efficiente e propositiva, tendendo ad obiettivi quali una maggiore resilienza, efficienza ed efficacia nel rispetto dei propri valori fondanti.

### **1.5 Le tre reti di sicurezza: SURE, MES e BEI**

Il 23 aprile 2020 i Capi di Stato hanno approvato l’iniziativa dell’Eurogruppo del 9 aprile 2020 in merito alla costruzione di tre reti di sicurezza. I ministri delle finanze dell’Eurogruppo hanno proposto e richiesto che l’Unione Europea rispondesse alla crisi da COVID-19 mediante tre linee di intervento che sostenessero i lavoratori ed i posti di lavoro, le imprese e gli Stati membri. Tali interventi nel loro complesso hanno acquisito un valore di 540 miliardi di euro e il Consiglio europeo ha posto come obiettivo la loro operatività a partire dal 1° giugno 2020.

### 1.5.1 SURE: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

La prima rete di sostegno è stata presentata dalla Commissione il 2 aprile 2020. Il nuovo programma temporaneo denominato SURE<sup>11</sup>, acronimo di *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, è una misura di cui gli Stati potranno usufruire per far fronte all'aumento della spesa pubblica dal 1° febbraio 2020 fino al 31 dicembre 2022. Il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea all'articolo 122 prevede infatti che "Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa"<sup>12</sup>.

Il programma è stato ideato per proteggere e sostenere i posti di lavoro ed i lavoratori più colpiti dalla pandemia. Nel complesso lo strumento ammonta ad un massimo di cento miliardi di euro e fornisce assistenza finanziaria sotto forma di prestiti. La Commissione, usufruendo di un buon rating di credito, contrae prestiti finanziari che poi vengono concessi ai paesi a tassi favorevoli. In questo modo gli Stati potranno godere di un tasso di interesse molto basso. Concretamente questi prestiti hanno l'obiettivo di sostenere la riduzione dell'orario lavorativo; in Italia, ad esempio, sono Stati destinati alla Cassa integrazione per l'emergenza Covid e al bonus per autonomi e professionisti. Il 19 maggio 2020 il Consiglio ha approvato ed adottato il regolamento SURE. Tale decisione ed impegno della Commissione e del Consiglio dimostra la gravità e la straordinarietà del momento; sebbene non sia la prima volta che l'UE abbia deciso di finanziarsi sui mercati, è stata sicuramente, fino al *Next Generation EU*, l'emissione più sostanziosa. Il 25 settembre 2020 il Consiglio ha approvato un sostegno finanziario complessivo di 87,4 miliardi destinati a 18 Stati membri:

Belgio	7,8 miliardi
Bulgaria	511 milioni

---

<sup>11</sup> Commissione Europea, *Coronavirus: la Commissione mobilita tutte le risorse di cui dispone per proteggere vite umane e tutelarne il sostentamento*, 2 aprile 2020

<sup>12</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'unione europea (versione consolidata)*, 26 ottobre 2012.

Croazia	1 miliardo
Cipro	479 milioni
Cechia	2 miliardi
Grecia	2,7 miliardi
Ungheria	504 milioni
Italia	27,4 miliardi
Irlanda	2,5 miliardi
Lettonia	192 milioni
Lituania	602 milioni
Malta	243 milioni
Polonia	11,2 miliardi
Portogallo	5,9 miliardi
Romania	4,1 miliardi
Slovacchia	630 milioni
Slovenia	1,1 miliardi
Spagna	21,3 miliardi

Tabella 1.1 *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. Fonte: Rielaborazione personale, dati forniti dalla Commissione europea.

Al 30 marzo 2021 gli Stati membri hanno ottenuto circa 75,5 miliardi di euro finanziati mediante lo strumento di solidarietà SURE.

### **1.5.2 MES: Meccanismo Europeo di Stabilità**

La seconda rete di sostegno interviene per supportare gli Stati membri e si basa sull'utilizzo del Meccanismo Europeo di Stabilità. Con le modifiche apportate al Trattato di Lisbona venne introdotto l'utilizzo del fondo salva-Stati la cui finalità è quella di salvaguardare la stabilità dell'euro zona. Per accedere a tale fondo si deve sottostare a requisiti piuttosto rigidi ed è per questo che tale strumento, anche a causa dello spettro greco, è stato spesso criticato.

Il 7 maggio 2020 in una lettera al Presidente dell'Eurogruppo Mário Centeno, il Commissario europeo all'economia Paolo Gentiloni ed il vicepresidente della Commissione Valdis Dombrovskis hanno stabilito la linea proposta dalla Commissione nell'utilizzo del fondo salva-Stati legato al COVID-19. I rappresentanti dell'UE hanno dichiarato che tutti gli Stati UE sono ammessi all'utilizzo del fondo e la Commissione stessa si è assunta il

compito di monitorare le spese, al posto della Banca Centrale Europea o del Meccanismo Europeo di Stabilità.

Essendo uno strumento legato all'emergenza innescata dal COVID-19, l'utilizzo del fondo deve essere strettamente legato alle spese dirette ed indirette connesse al virus. Per tali motivi, data la temporaneità dello strumento, la cui linea di credito è limitata, le stringenti regole legate al MES in tal caso non verrebbero applicate. L'utilizzo del fondo salva-Stati non comporterebbe quindi un piano macroeconomico di riforme da stabilire di concerto e neanche la richiesta di attuare correzioni aggiuntive dei conti da parte della Commissione<sup>13</sup>.

L'8 maggio 2020 l'Eurogruppo ha raggiunto un accordo in merito alle caratteristiche ed i mezzi per accedere ed utilizzare la linea di credito del MES nella risposta alla crisi pandemica europea<sup>14</sup>. L'accordo prevede che ogni Stato possa ottenere finanziamenti a tassi agevolati per dieci anni spendendo fino al 2% dei rispettivi PIL a fine 2019. Nel caso italiano la somma stanziata ammonterebbe ad un massimo di 37 miliardi di euro di prestiti<sup>15</sup> e se tutti i diciannove paesi dell'euro zona accedessero alla linea di credito si stima che il volume necessario sarebbe pari a 240 miliardi di euro. L'unica condizione posta è che le spese devono essere finalizzate ad affrontare la crisi da COVID-19 e quindi relative all'assistenza sanitaria, alla cura e alla prevenzione. Al fondo si potrà accedere fino al 2022 per un periodo di dodici mesi che può essere prorogato per due volte per un totale di dodici mesi aggiuntivi. Oltre il costo del finanziamento il paese che accede a tale linea di credito dovrà restituire “un margine di 10 punti base (0,1%) all'anno, una commissione di servizio una tantum di 25 punti base (0,25%) e un servizio annuale di commissione di 0,5 punti base (0,005%)”<sup>16</sup>.

Il 15 maggio 2020 il consiglio del Meccanismo europeo di stabilità, formato dai 19 ministri delle finanze dell'euro, ha dichiarato esecutiva la linea di credito<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Commissione europea, *Lettera del Commissario europeo all'economia Paolo Gentiloni e del vicepresidente della Commissione Valdis Dombrovskis*, 7 maggio 2020

<sup>14</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione dell'Eurogruppo sul sostegno alla crisi pandemica*, 8 maggio 2020

<sup>15</sup> Parlamento europeo, *Il MES, manuale per l'uso*, 6 agosto 2020

<sup>16</sup> *Ibidem*

<sup>17</sup> Meccanismo europeo della stabilità, *Meeting of the Board of Governors*, 15 maggio 2020

### 1.5.3 Il ruolo della BEI: Banca europea per gli investimenti

Il 26 maggio 2020 il Consiglio di amministrazione della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ha raggiunto un accordo sulla modalità di funzionamento e di azione del Fondo di garanzia paneuropeo. Tale strumento costituisce così la terza rete di aiuti con la finalità di sostenere le imprese.

Gli Stati membri sono Stati chiamati a costituire un fondo di 25 miliardi di euro al quale ogni Stato avrebbe contribuito proporzionalmente alle rispettive quote di capitale. Mediante la creazione di tale fondo la BEI arriverà a garantire la mobilitazione di fondi economici fino a 200 miliardi di finanziamenti aggiuntivi<sup>18</sup>. L'attivazione del fondo è stata assoggetta alla firma dei paesi che nel loro insieme costituiscono il 60% del capitale della BEI. Il fondo sosterrà delle garanzie sui dispositivi di debito forniti dagli intermediari finanziari che potranno erogare maggiori finanziamenti senza rischiare di incorrere in problematiche economiche. Le eventuali perdite saranno sostenute dai membri in proporzione alla partecipazione al Fondo.

L'obiettivo del fondo è quello di promuovere le imprese che hanno una solidità finanziaria nel lungo termine, ma che nel breve, a causa del COVID-19, si trovano in difficoltà. La ripartizione prevista del fondo è la seguente: il 65% è riservato alle piccole medie imprese, il 23% alle imprese con massimo 200 dipendenti, il 5% a imprese pubbliche o enti che operano nel settore della sanità o della ricerca, il 7% a supporto delle PMI e delle *mid-cap* sotto forma di capitale di rischio, di capitale per la crescita e di *venture debt*<sup>19</sup>.

"Il danno economico causato dalla pandemia di COVID-19 è di giorno in giorno sempre più visibile agli occhi di tutti: centinaia di migliaia di piccole e medie imprese europee lottano per la sopravvivenza.

"Il Fondo di garanzia paneuropeo è una risposta tempestiva e mirata alle loro pressanti esigenze, che integra gli sforzi nazionali in atto da parte degli Stati membri"<sup>20</sup>, ha dichiarato

---

<sup>18</sup> European Investment Bank, *Il Consiglio di amministrazione della BEI approva il Fondo di garanzia paneuropeo da 25 miliardi di € in risposta alla crisi COVID-19*, 26 maggio 2020

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> *Ibidem*

il Presidente della BEI Werner Hoyer. “Siamo grati agli Stati membri per la fiducia che hanno riposto in noi in quanto banca dell'UE.

Lavoreremo assiduamente con gli istituti nazionali per garantire alle imprese un rapido accesso proprio alla forma di aiuto di cui hanno bisogno”<sup>21</sup>.

### **1.6 I danni economici causati dal COVID-19**

Secondo il rapporto annuale<sup>22</sup> della Banca Centrale Europea del 2020 l'economia dell'eurozona è stata danneggiata da un forte trauma, il COVID-19. Il PIL complessivo della zona nel 2020 ha subito una contrazione del 6,6 per cento rispetto al 2019. Tale contrazione è stata disomogenea ed altalenante a causa delle misure restrittive messe in atto dai Governi nazionali: nella prima parte del semestre l'attività economica ha subito una contrazione cumulata del 15,3 per cento; a seguito delle gradual riaperture, nel terzo trimestre vi è stata una forte ripresa, moderata poi in autunno e quindi nel terzo trimestre a causa dell'aumento dei contagi e delle seguenti misure di contenimento. Al termine del 2020 l'attività economica si attestava su un livello di 4,9 per cento inferiore ai valori precedenti all'avvento della pandemia. L'inflazione rispetto al 2019, quando era all'1,2 per cento, è diminuita allo 0,3 per cento principalmente a causa del calo dei prezzi dell'energia. I comparti economici più colpiti dalla crisi, come le attività ricettive ed i trasporti, hanno contribuito alla diminuzione dell'inflazione a partire dal secondo semestre.

Altro elemento importante da evidenziare è il calo dei consumi dell'8 per cento che, a causa dei trasferimenti pubblici, si è tradotto in aumento del tasso di risparmio. Di pari passo alla diminuzione dei consumi vi è stata una diminuzione degli investimenti delle imprese. Dal lato dell'occupazione il report della BCE attesta una contrazione dell'1,9 per cento, mentre il tasso di disoccupazione è salito all'8,4 per cento. Sebbene tali dati siano drammatici, è doveroso osservare che, grazie alle repentine misure adottate dai Governi, rispetto alle crisi del 2008-2009 e 2011-2012 l'aumento del tasso di disoccupazione è stato contenuto. Dal lato dei bilanci pubblici la Commissione europea ha affermato che le misure di bilancio adottate dall'eurozona siano state, nel 2020, pari al 4,4 per cento. Le principali voci che hanno composto tale spesa sono state destinate al settore sanitario e a famiglie ed imprese, mediante trasferimenti non di natura diretta ma piuttosto indiretta, come la cassa integrazione

---

<sup>21</sup> *Ivi pag. 21*

<sup>22</sup> Banca centrale europea, *Rapporto annuale BCE 2020*, aprile 2021.

e la riduzione dell'orario lavorativo. I Governi nazionali sono intervenuti anche dal lato delle imprese, garantendone il sostegno ponendo garanzie sui prestiti. Si stima che tali garanzie siano ammontate a circa il 17 per cento del PIL. I tassi sui prestiti concessi alle imprese si sono attestati ad un livello minimo storico, pari all'1,46 per cento.

Sebbene tali dati siano stati elaborati al termine del 2020, permettono di comprendere la cornice all'interno della quale sono state sviluppate le tre reti di sostegno ma soprattutto il cambio di paradigma che ha permesso lo studio e la successiva approvazione del *Next Generation EU*. In un quadro epidemiologico in continuo peggioramento e a causa delle conseguenziali misure restrittive, ben presto è stato chiaro che le misure economiche predisposte non sarebbero state sufficienti. Il 23 aprile 2020 il Consiglio europeo ha quindi deciso di incaricare la Commissione di valutare le esigenze dei paesi più colpiti dal COVID-19 al fine di costituire un fondo per la ripresa. "Il fondo dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti"<sup>23</sup> ha affermato il presidente Michel. Il 27 maggio 2020 la Commissione europea ha presentato quello che è stato definito "il più grande pacchetto di stimoli mai realizzato"<sup>24</sup>: il *Next Generation EU*.

## **1.7 Il NEXT GENERATION EU**

### **1.7.1 La proposta della Commissione europea**

Il 27 maggio 2020 la Commissione europea ha presentato la strategia ideata per affrontare le conseguenze economiche e sociali causate dal COVID-19, sottolineando come l'obiettivo dovesse essere non solo il superamento immediato della crisi, ma l'occasione per innescare un processo di crescita futura.

Nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni,<sup>25</sup> la Commissione ha evidenziato la portata catastrofica del COVID-19. Se da un lato ha lodato le celerità delle misure che l'UE e gli Stati membri hanno messo in atto per salvaguardare le vite umane e

---

<sup>23</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo*, 23 aprile 2020

<sup>24</sup> Commissione europea, *Recovery plan for Europe*

<sup>25</sup> Commissione europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020

garantirgli un sostegno economico, ha anche affermato chiaramente che i 500 miliardi di euro stanziati per sostenere i lavoratori, le piccole imprese e le economie, non sarebbero stati minimamente sufficienti nel lungo periodo.

Alcuni concetti chiave, che sottolineano il paradigma che la Commissione ha voluto adottare, sono: il tema della fiducia come preconditione per rilanciare l'economia; l'interesse comune nell'aiutare la singola persona, regione e Stato perché solo se nessuno viene lasciato indietro vi potrà essere una ripresa collettiva; la disparità con la quale il virus si è diffuso negli Stati membri ed i differenti sistemi di aiuti che gli Stati hanno potuto garantire ai loro cittadini, lavoratori ed imprese; l'imprevedibilità della crisi, che per sua natura evolutiva è esposta a forti perturbazioni; la consapevolezza della portata storica della responsabilità delle scelte attuali che inevitabilmente definiranno l'avvenire della generazioni future; la necessità di rapidità decisionale.

La forma stilistica adottata dalla Commissione evidenzia l'urgenza del momento, e la consapevolezza di vivere un tempo decisivo per il progetto europeo, nella scelta di essere una reale Unione, concretizzando una testimonianza di solidarietà.

Come punto di partenza la Commissione effettua uno screening della crisi economica, evidenziando una diminuzione del PIL del 15% nel secondo trimestre del 2020 rispetto all'anno precedente e, nello scenario più pessimistico, stimando una contrazione totale del 16% del PIL nel 2020. Salvo che non si avveri lo scenario più pessimistico, che segna una contrazione totale del 16% del PIL nel 2020, la Commissione prevede una contrazione totale del 7%, che effettivamente si attesterà ad una contrazione del 6,4%<sup>26</sup>. Sul fronte della disoccupazione vengono individuati i giovani e le persone poco qualificate come le categorie più a rischio; i settori del turismo, dei trasporti, del tessile, delle industrie ad alta intensità di energia e dell'energia rinnovabile come aree soggette alle ripercussioni più gravi. L'intensità della crisi non sarà omogenea per tutti i paesi, con una recessione che in alcuni casi sarà prossima al 10% rispetto ad una media del 6-7,5%.

A fronte di questo drammatico quadro l'idea avanzata dalla Commissione si è articolata in una duplice proposta: rinforzare il bilancio dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027,

---

<sup>26</sup> ANSA, *Pil Eurozona torna in calo, -0,7% in quarto trimestre 2020*, 2 febbraio 2021

con un QFP di 1100 miliardi di euro, e ideare un nuovo strumento di ripresa, chiamato *Next generation EU*, il quale predispose un fondo economico pari all'ammontare di 750 miliardi di euro. La portata rivoluzionaria di questa proposta è evidente non solo nelle ingenti risorse economiche, che nel loro insieme garantiscono all'Unione Europea un bilancio totale di 1850 miliardi, ma anche, e soprattutto, nelle modalità di finanziamento. L'esecutivo ha proposto di stanziare 500 miliardi mediante sovvenzioni e 250 miliardi sotto forma di prestiti, finanziati mediante obbligazioni della Commissione europea, la quale può contare su un ottimo rating, e da rimborsare non prima del 2028 ed entro il 2058. La scelta di un periodo così dilatato nel tempo ha come obiettivo che le conseguenze sui bilanci nazionali siano realmente impercettibili per gli Stati membri. Un altro importante segnale è da evidenziare nella proposta di finanziare il debito mediante risorse proprie, attraverso, ad esempio, una tassa sul digitale.

Il Piano individua come leitmotiv investire in un'Europa verde, digitale e resiliente e si basa su tre pilastri: “sostenere la ripresa degli Stati membri mediante investimenti e riforme”; “rilanciare l'economia e sostenere gli investimenti privati” e “trarre insegnamento dalla crisi”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Commissione europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020

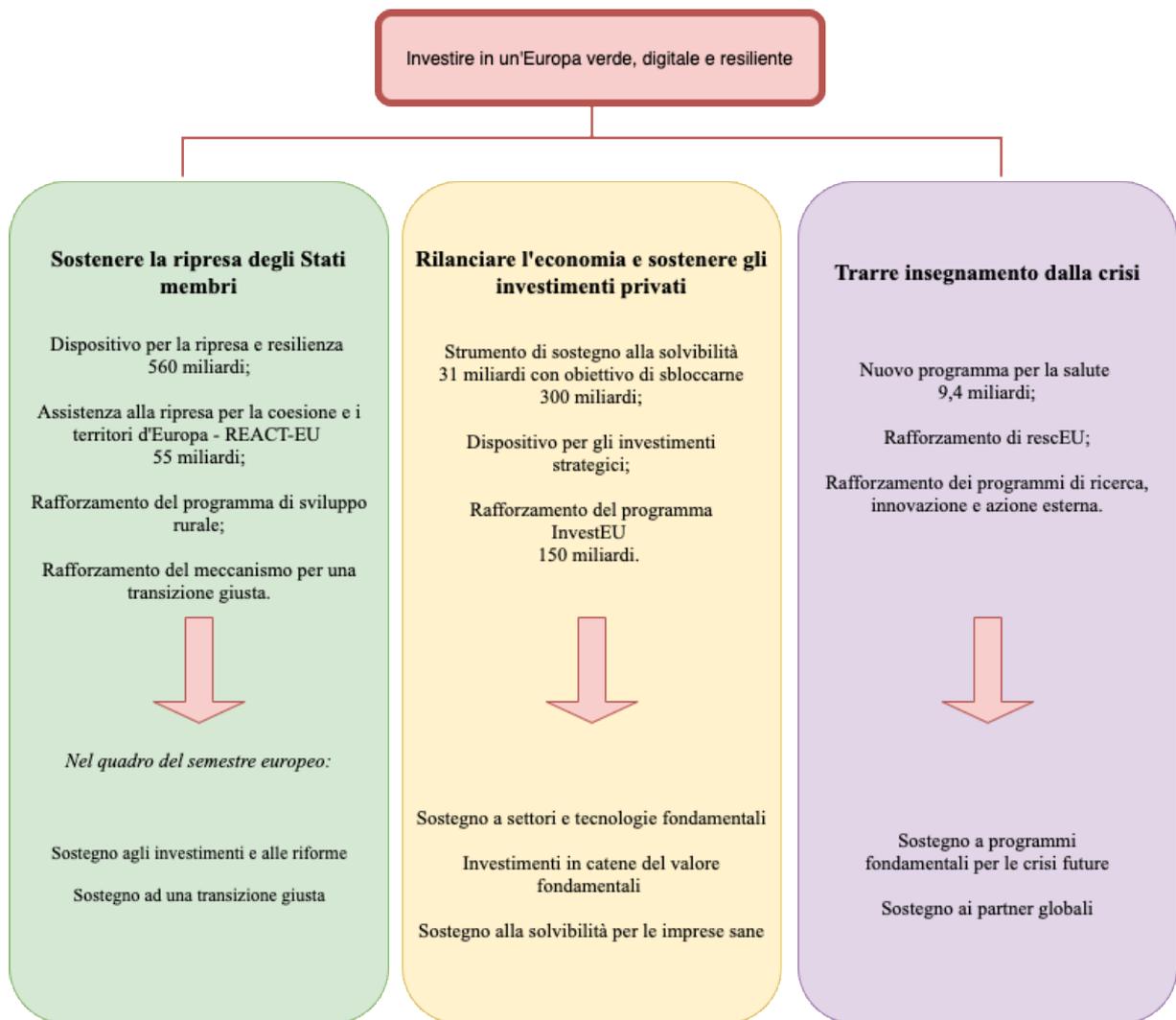


Figura 1.1 *Investire in un'Europa verde, digitale e resiliente*. Fonte: Elaborazione personale, dati forniti dalla Commissione europea.

La Commissione europea individua poi le linee chiave che l'Unione Europea, ed i suoi Stati membri, devono perseguire nelle politiche future. Il *Next Generation EU* ed il bilancio UE acquisiscono un obiettivo, non solo in termini di ripresa economica e sociale a seguito del COVID-19, ma anche di investimento nel lungo termine. Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea, ha infatti affermato che "con il piano per la ripresa trasformiamo l'immane sfida di oggi in possibilità, non soltanto aiutando l'economia a ripartire, ma anche investendo nel nostro futuro: il *Green Deal* europeo e la digitalizzazione stimoleranno l'occupazione e la crescita, la resilienza delle nostre società e la salubrità dell'ambiente che ci circonda. Il momento dell'Europa è giunto: la nostra determinazione

dev'essere all'altezza delle sfide che abbiamo di fronte. *Next Generation EU* ci permette di dare una risposta ambiziosa"<sup>28</sup>.

I tre obiettivi<sup>29</sup> che la Commissione si pone mediante l'utilizzo del Fondo sono:

1. la tutela ambientale, individuando come strategia di crescita dell'Europa il Green Deal, garantita dall'economia circolare, energie rinnovabili, trasporti e logistica più puliti e da un maggior sostegno al Fondo per una transizione giusta;
2. un mercato unico più attivo e più digitale, garantito da una maggiore connettività, investimenti in sicurezza ed in formazione delle abilità strategiche digitali, mediante la costruzione di un sistema economico basato su dati reali che favorisca rinnovamento e creazione di nuove opportunità lavorative, ed, infine, la tutela delle imprese di minori dimensioni affinché possano sfruttare le nuove tecnologie e godere delle opportunità digitali;
3. una ripresa inclusiva ed equa, mediante la riassicurazione dell'indennità di disoccupazione, istruzione digitale, salari minimi equi.

Il fine al quale la Commissione tende con la proposta di istituzione del *Next Generation EU* è la costruzione di una Unione Europea più resiliente, autonoma nei settori considerati strategici, nel rispetto dei fondamentali diritti umani e dello stato di diritto.

### **1.7.2 Il secondo Consiglio europeo più lungo della storia**

Il 21 luglio 2020, dopo quattro giorni e quattro notti di negoziati, i Ventisette Stati membri hanno raggiunto un accordo politico in merito al Quadro Finanziario Pluriennale al quale è associato il *Next Generation EU*<sup>30</sup>.

Il negoziato, che si è aggiudicato il titolo di secondo Consiglio europeo più lungo della storia, dimostra la complessità del tema e dello strumento ideato. “Abbiamo raggiunto un accordo sul pacchetto per la ripresa e sul bilancio europeo. Sono stati certamente negoziati difficili in tempi molto difficili per tutti gli europei. Una maratona che si è conclusa con successo

---

<sup>28</sup> Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione*, 27 maggio 2020

<sup>29</sup> Commissione europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Il momento dell'europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020

<sup>30</sup> Consiglio europeo, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni*, 21 luglio 2020

per tutti i 27 Stati membri, ma soprattutto per i cittadini. È un buon accordo. È un accordo solido. Ma è soprattutto l'accordo giusto per l'Europa in questo momento”<sup>31</sup> ha affermato il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel.

L'accordo raggiunto dal Consiglio in merito al *Next Generation EU* si discosta dalla proposta presentata dalla Commissione in alcuni punti.

Il primo elemento da sottolineare riguarda la suddivisione tra sovvenzioni e prestiti. Le sovvenzioni a fondo perduto si attestano a 312,5 miliardi di euro e non a 500 miliardi come proposto dalla Commissione ed i prestiti aumentano da 250 a 360 miliardi. La nuova ripartizione è il risultato di visioni nazionali differenti. Alcuni paesi, appellati come frugali, come Austria, Olanda, Danimarca, Svezia e Finlandia, hanno effettuato pressioni affinché il denaro a fondo perduto fosse limitato.

Come proposto nel documento del 27 maggio 2020, i fondi del *Next Generation EU* saranno ottenuti dalla Commissione mediante i mercati attraverso l'emissione di debito comune, assicurato dal bilancio comunitario.

Utilizzando come punto di partenza l'embrionale suddivisione dei fondi proposta dalla Commissione, il Consiglio europeo è giunto ad una conclusione in merito alla suddivisione dei fondi del *Next Generation EU*. Gli importi assegnati ad i singoli programmi sono i seguenti:

- al dispositivo per la Ripresa e la Resilienza sono stati assegnati 672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di euro in sovvenzioni;
- al REACT-EU sono stati assegnati 47,5 miliardi di euro;
- all'Orizzonte Europa 5 miliardi di euro;
- InvestEU 5,6 miliardi di euro;
- allo sviluppo rurale 7,5 miliardi di euro;
- al fondo per una transizione giusta (JTF) 1,9 miliardi di euro;
- al RescEU 1,9 miliardi di euro.

---

<sup>31</sup> Ivi pag. 27

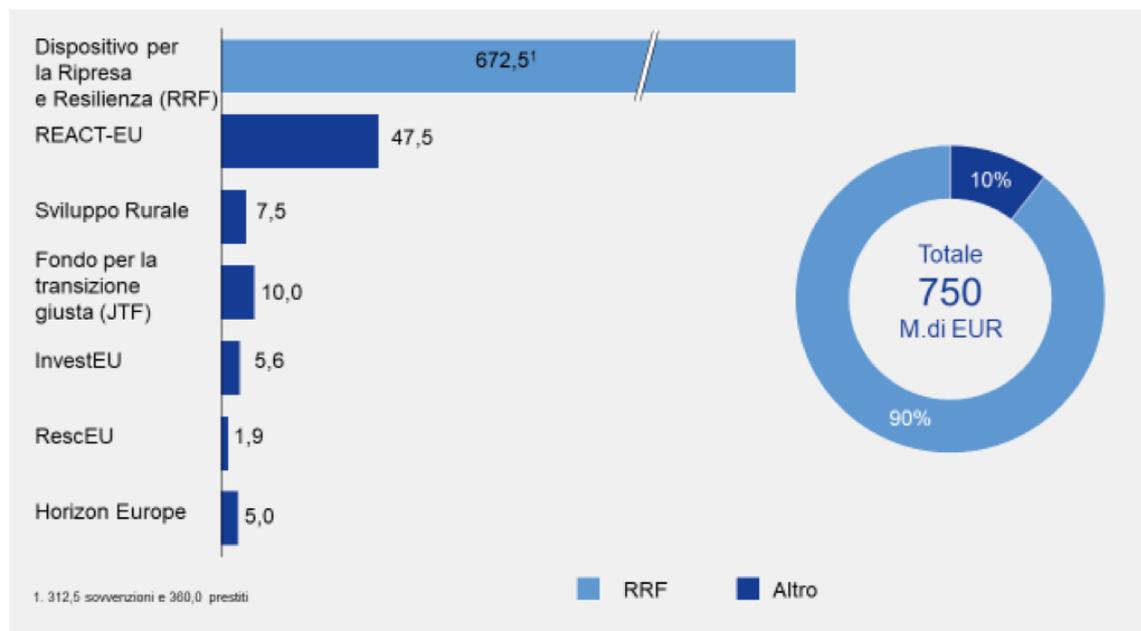


Figura 1.2 *Suddivisione dei fondi del Next Generation EU*. Fonte: Commissione europea.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*) è quindi il principale contenitore al quale vengono assegnati maggiori fondi, di cui il 70 % delle sovvenzioni dovrà essere stanziato entro il 2022 ed il restante 30% entro la fine del 2023. Rispetto alla proposta della Commissione, notiamo un'accelerazione nei tempi e nei fondi messi a disposizione; l'iniziale strategia prevedeva infatti che il 60% delle sovvenzioni fossero erogate entro il 2022 e il restante 40% entro il 2024. La scelta stringente dei tempi dimostra la volontà di rendere effettivamente disponibili i fondi europei il prima possibile. I criteri scelti per la ripartizione del 70% delle sovvenzioni sono il prodotto interno lordo e la popolazione di ogni Stato membro, ai quali si aggiunge per gli anni 2020 e 2021 il tasso di disoccupazione medio fra il 2015 ed il 2019.

Tale criterio a partire dal 2023, per il restante 30% delle sovvenzioni, verrà sostituito con la riduzione del prodotto interno lordo dovuto al COVID-19.

Viene chiarito che, tendenzialmente, ogni Stato potrà godere di un massimo di prestiti pari al 6,8 del suo RNL.

L'accordo raggiunto dal Consiglio ha inoltre previsto che i primi fondi, pari al 10%, sarebbero stati erogati entro il 2021.

Per quanto riguarda l'iter di formulazione e approvazione dei Piani nazionali, ogni Stato membro deve definire le riforme e gli investimenti che intende effettuare per il periodo 2021-2023, inviarlo alla Commissione europea, che entro due mesi li deve valutare secondo criteri

di coerenza rispetto alle raccomandazioni previste per i singoli paesi, il rafforzamento della crescita, il potenziamento dell'offerta lavorativa, l'apporto alla transizione ambientale e digitale. Su proposta della Commissione, il singolo Piano deve ricevere la maggioranza qualificata del Consiglio entro quattro settimane mediante atto di esecuzione. Tale risultato, discostandosi dall'iniziale proposta della Commissione, che fosse essa stessa ad approvare i Piani, ha incontrato la perplessità di alcuni paesi, tra i quali Italia, Francia e Spagna, perché rimette la decisione finale al Consiglio, quale organo di rappresentanza degli Stati nazionali. Considerando che i Paesi Bassi ritenevano che l'approvazione del Consiglio dovesse essere unanime, è da sottolineare come l'accordo finale sia stato frutto di una importante mediazione. Uno degli strumenti che è servito per superare l'ostilità dei paesi frugali è stato il cosiddetto "rebates", ovvero lo sconto sui fondi nazionali al bilancio pluriennale.

L'erogazione positiva dei fondi sarà condizionata dal raggiungimento di target intermedi e finali e dal parere del Comitato economico e finanziario, composto da funzionari nazionali e della banca centrale. Qualora uno o più Stati ritengano che non vi sia un effettivo rispetto dei target stabiliti è altresì previsto che possa essere richiesto l'intervento del Consiglio europeo, il quale si dovrà pronunciare entro tre giorni.

Elemento centrale dell'accordo è l'obiettivo climatico è infatti previsto che almeno il 30% dell'importo totale del *Next Generation EU* sia destinato a progetti climatici.

Come previsto dalla proposta della Commissione, viene confermata la correlazione tra il *Next Generation EU* e la tutela dello stato di diritto. Nonostante la forte opposizione di alcuni Stati membri, come l'Ungheria, il Consiglio è giunto alla conclusione che, in caso di violazioni, la Commissione europea avanzerà soluzioni che poi necessiteranno l'approvazione del Consiglio mediante maggioranza qualificata.

È interessante notare come nel raggiungimento dell'accordo finale si siano create, o confermate, coalizioni di Stati membri, che condividevano gli stessi obiettivi<sup>32</sup>. L'opposizione più rilevante è avvenuta dai paesi frugali i quali si sono fatti promotori delle richieste di abbassamento dell'ammontare complessivo del *Next Generation EU*, una

---

<sup>32</sup> Istituto per gli studi di politica internazionale, *Consiglio Europeo: ecco l'accordo sul Recovery Fund*, 21 luglio 2020

riduzione in particolare delle sovvenzioni e maggiori controlli sulle spese. I paesi dell'Est, guidati in particolare dall'Ungheria, si sono opposti alla subordinazione dell'erogazione dei fondi allo stato di diritto.

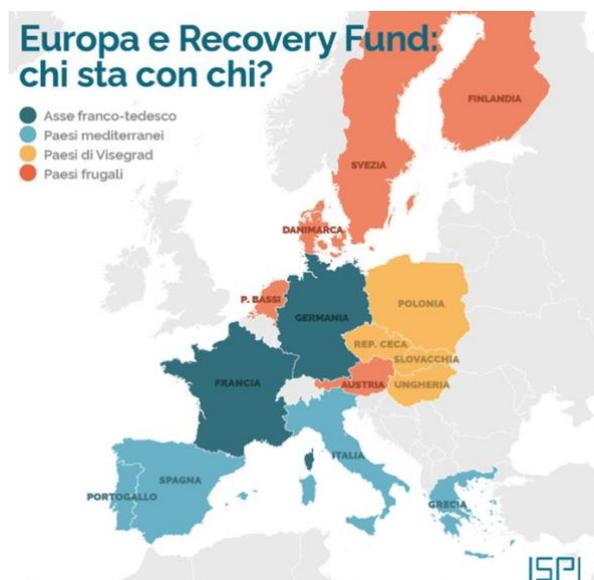


Figura 1.3 *Europa e Recovery Fund: chi sta con chi?*. Fonte: Istituto per gli studi di politica internazionale.

### 1.7.3 *Next Generation*: la volontà politica di spingere l'innovazione

Gli elementi che devono contraddistinguere i Piani nazionali di ripresa e resilienza e le finalità alle quali devono tendere sono state stabilite in più occasioni.

All'interno della Strategia annuale per la crescita sostenibile del 2021<sup>33</sup> sono state stabilite le aree comuni di intervento che richiedono un'azione coordinata da parte di tutti gli Stati membri. I sette settori comuni, denominati *flagship*, sono Accedere (*Power up*), Ristrutturare (*Renovate*), Ricaricare e Ridare energia (*Recharge and refuel*), Connettere (*Connect*), Ammodernare (*Modernise*), Estendere (*Scale-up*) e Dare nuove e più elevate competenze (*Reskill and upskill*)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Commissione europea, *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european central bank, the european economic and social committee, the committee of the regions and the european investment bank. Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, 17 settembre 2020

<sup>34</sup> *Ibidem*

L'area *Power up* mira al potenziamento della produzione ed utilizzo delle risorse rinnovabili e a porre le basi per lo sviluppo del mercato dell'idrogeno; l'obiettivo dell'area *Renovate* è quello di migliorare l'efficienza energetica degli edifici; la finalità dell'area *Recharge and refuel* è quella di incoraggiare l'impiego di tecnologie verdi per incentivare il potenziamento di trasporti sostenibili e stazioni di rifornimento; il settore *Connect* mira a collegare entro il 2025 tutte le aree, centrali e periferiche, attraverso la copertura di una veloce banda larga; l'area *Modernise* punta alla digitalizzazione dei servizi pubblici e dei sistemi identificativi; il settore *Scale-up* promuove investimenti che espandano l'ampiezza industriale di *cloud data* e lo sviluppo di processori più elevati, moderni e sostenibili; l'area *Reskill and upskill* vuole implementare ed aggiornare le competenze per favorire la transizione ambientale e digitale, includendovi tutta la società.

Durante la riunione del Consiglio europeo del 1 e 2 ottobre 2020 gli Stati membri hanno stabilito che almeno il 20% dei fondi del dispositivo per la Ripresa e Resilienza siano destinati alla transizione digitale affinché vengano promossi alcuni obiettivi, tra i quali “promuovere lo sviluppo europeo della prossima generazione di tecnologie digitali, compresi i supercomputer e la computazione quantistica, la blockchain; sviluppare capacità all'interno delle catene di valore digitali strategiche, in particolare i microprocessori; accelerare il dispiegamento di infrastrutture di rete sicure e ad alta capacità, tra cui la fibra ottica e il 5G; potenziare la capacità dell'UE di proteggersi dalle minacce informatiche; utilizzare le tecnologie digitali per conseguire gli ambiziosi obiettivi in materia di ambiente dell'UE; migliorare le capacità digitali nei sistemi di istruzione”<sup>35</sup>.

Il 10 novembre 2020 i negoziatori del Parlamento e del Consiglio europeo sono giunti ad un accordo preliminare in merito all'approvazione del Bilancio UE e quindi, al *Next Generation EU*. L'intesa concordata comprende:

- “un rafforzamento mirato dei programmi dell'UE, tra cui Orizzonte Europa, UE per la salute (EU4Health) ed Erasmus+, pari a 15 miliardi di EUR attraverso mezzi supplementari (12,5 miliardi di EUR) e riassegnazioni (2,5 miliardi di EUR) nel corso del prossimo periodo finanziario, rispettando nel contempo i massimali di spesa stabiliti nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio;
- maggiore flessibilità per consentire all'UE di rispondere a esigenze impreviste;

---

<sup>35</sup> Consiglio europeo, *Consiglio europeo straordinario, 1 e 2 ottobre 2020*, 2 ottobre 2020

- maggiore coinvolgimento dell'autorità di bilancio nel controllo delle entrate nell'ambito di *Next Generation EU*;
- maggiore ambizione in materia di biodiversità e rafforzamento del monitoraggio della spesa per quanto riguarda la biodiversità, il clima e le questioni di genere;
- una tabella di marcia indicativa per l'introduzione di nuove risorse proprie”<sup>36</sup>.

Il 10 e 11 dicembre 2020 il Consiglio europeo ha espresso la sua posizione in merito alla clausola che lega l'erogazione del Bilancio europeo, e quindi del *Next Generation EU*, al rispetto di un regolamento che tutela lo stato di diritto. Il chiaramente si è reso necessario a fronte della forte opposizione di Ungheria e Polonia che ha rischiato di tradursi in impasse e in un conseguente slittamento nell'erogazione dei fondi del Fondo di ripresa e resilienza. Partendo dal presupposto secondo il quale uno dei valori fondati dell'Unione Europea è lo stato di diritto, il Consiglio per ottenere una soluzione apprezzabile da tutti ha sottolineato che il regolamento in questione dovrà essere adottato nel rispetto dell'articolo 4, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea secondo il quale “L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”<sup>37</sup>. Il Consiglio prosegue affermando che la finalità del regolamento attinente a un sistema di condizionalità è salvaguardare gli interessi economici dell'Unione Europea, al fine di evitare alcuna problematica corruttiva.

Il compromesso che è stato raggiunto comporta il mantenimento quindi della clausola dello stato di diritto e che la Commissione stili delle linee guida che indichino le modalità con cui applicare il Regolamento e che ne esplichino l'interpretazione. Il Consiglio chiarisce poi che il Regolamento non potrà essere applicato fin quando la Corte di giustizia europea non emetta un giudizio favorevole.

---

<sup>36</sup> Consiglio europeo, *Prossimo quadro finanziario pluriennale e pacchetto per la ripresa: la presidenza del Consiglio raggiunge un accordo politico con il Parlamento europeo*, 10 novembre 2020

<sup>37</sup> Trattato sull'unione europea Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'unione europea (versione consolidata)*, 26 ottobre 2012.

Il 17 dicembre 2020, a seguito del parere positivo del Parlamento europeo, il Consiglio ha approvato in via definitiva il Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione Europea, che entra in vigore il 1° gennaio 2021. L'accordo stabilito prevede un bilancio di 1.074,3 miliardi di euro, al quale si aggiunge il *Next Generation EU*, pacchetto da 750 miliardi di euro<sup>38</sup>.

Il 18 dicembre 2020 il Consiglio ed il Parlamento europeo raggiungono un'intesa provvisoria in merito al Regolamento che regola il contenuto e l'utilizzo del dispositivo per la ripresa e resilienza, che il 11 febbraio 2021 è stato adottato formalmente dal Consiglio ed il 9 febbraio dal Parlamento con 582 voti a favore, 40 contrari e 69 astenuti.

## **1.8 Il Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza**

Il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è composto da una parte introduttiva, con settantacinque note, per poi articolarsi in otto capi<sup>39</sup>, che trattano gli obiettivi, il finanziamento, le forme di finanziamento e le regole che lo caratterizzano.

### **1.8.1 I pilastri e gli obiettivi**

Il capo I, intitolato “Disposizioni generali e finanziamento”, all'articolo 3 individua gli ambiti di applicazione, chiamati i sei pilastri, che risultano essere:

1. “transizione verde;
2. trasformazione digitale;
3. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
4. coesione sociale e territoriale;
5. salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi;

---

<sup>38</sup> Consiglio europeo, *Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 è stato adottato*, 17 dicembre 2020

<sup>39</sup> Capo 1 “Disposizioni generali e finanziamento”, Capo 2 “Contributo finanziario, processo di assegnazione, prestiti e riesame, Capo 3 “Piani per la ripresa e la resilienza”, Capo 4 “Disposizioni finanziarie”, Capo 5 “Disposizioni istituzionali”, Capo 6 “Comunicazione”, Capo 7 “Complementarità, monitoraggio e valutazione”, Capo 9 “Comunicazione e disposizioni finali”.

6. politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze".<sup>40</sup>

All'articolo 4 vengono stabiliti gli obiettivi che l'utilizzo del dispositivo deve garantire, come la coesione economica, sociale e territoriale, la preparazione a crisi future, promuovere il potenziale di crescita di ogni stato membro, sostenere il rispetto e la valorizzazione ambientale, favorire il raggiungimento degli obiettivi climatici entro il 2050, promuovere i diritti sociali.

Il Regolamento chiarisce all'articolo 5 che il supporto finanziario garantito dal dispositivo di ripresa e resilienza è subordinato al rispetto dei principi orizzontali; questo deve infatti rispettare il principio di addizionalità del finanziamento dell'Unione Europea e non può sostituire le somme di bilancio corrente a livello nazionale; inoltre le misure finanziate devono "non recare un danno significativo"<sup>41</sup>.

### **1.8.2 I contributi finanziari**

L'articolo 11 del secondo Capo, denominato "Contributo finanziario processo di assegnazione, prestiti e riassegni", stabilisce la modalità di calcolo dei contributi finanziari assegnati ad ogni Stato membro.

Il 70% dell'importo delle sovvenzioni viene stanziato fino al 31 dicembre 2022 e calcolato secondo la popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e tasso di disoccupazione tra il 2015 ed il 2019<sup>42</sup>; il 30% delle sovvenzioni viene garantito dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, valutando anche la diminuzione del PIL nel 2020 e la variazione aggregata del periodo 2020-2021.

Per quanto concerne i prestiti viene stabilito che la somma massima da erogare sotto forma di prestito non debba superare il 6,8% del RNL del 2019 del paese in questione.

All'articolo 13 viene regolamentato l'istituto del prefinanziamento, stabilendo che, a seguito dell'adozione del Consiglio del Piano nazionale e a fronte della richiesta di uno Stato membro, la Commissione possa versare un importo massimo del 13% del contributo

---

<sup>40</sup> Parlamento europeo, *Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 10 febbraio 2021

<sup>41</sup> *Ibidem*

<sup>42</sup> *Ibidem*

finanziario entro due mesi dell'assunzione dell'impegno da parte della Commissione stessa. Il regolamento stabilisce poi che uno Stato membro possa richiedere alla Commissione un prestito per l'attuazione del Piano specificando e dimostrando il motivo per il quale il Piano comporta un costo maggiore di quanto prestabilito. Il prestito verrà concesso se la Commissione ritiene che l'importo richiesto sia conforme agli investimenti e alle riforme supplementari che lo Stato intende perseguire.

All'articolo 16 viene stabilito che entro il 31 luglio 2022 la Commissione debba effettuare una valutazione in merito allo stato di avanzamento dei singoli Piani nazionali ed inviarla al Consiglio e Parlamento europeo. La relazione deve valutare quantitativamente il raggiungimento dell'obiettivo climatico per almeno il 37%, quello digitale per almeno il 20% e la realizzazione dei sei pilastri citati all'articolo 3.

### **1.8.3 Gli elementi che contraddistinguono il Piano**

Al terzo Capo, denominato "Piani per la ripresa e la resilienza", il Parlamento europeo ed il Consiglio stabiliscono che i piani debbano essere inviati alla Commissione a partire dal 15 ottobre 2020 ed entro il 30 aprile 2021, scadenza che viene allentata dalla presenza del sostantivo "di norma". All'articolo 18.4 vengono stabiliti con accuratezza tutti gli elementi che devono contraddistinguere il Piano per la ripresa e la resilienza, specificando che questo deve essere ampiamente motivato e giustificato.

In particolare, deve essere presente:

- come il Piano contribuisca al perseguimento dei sei pilastri e risponda in maniera adeguata alla crisi socioeconomica;
- come il Piano risponda alle sfide specifiche nazionali contenute all'interno di raccomandazioni, includendo anche gli aspetti di bilancio;
- deve essere evidenziato il modo in cui il Piano rafforzi e potenzi la crescita, l'offerta lavorativa, la resilienza economica, sociale ed istituzionale del paese;
- una rassicurazione che il Piano, con le riforme e gli investimenti che intende perseguire, non comporti un danno ambientale in linea con quanto formulato nel regolamento 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione

di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088<sup>43</sup>;

- una spiegazione che indichi come il Piano garantisca il perseguimento dell'obiettivo ambientale e della transizione verde e che dimostri se tali azioni rappresentino almeno il 37% della dotazione totale stanziata per l'attuazione del Piano;
- un chiarimento che illustri la strategia che il paese intende perseguire per garantire una transizione digitale, che dimostri che tali azioni rappresentino almeno il 20% della dotazione totale stanziata per l'attuazione del Piano;
- la presenza di eventuali problemi o rischi di sicurezza in ambito di investimenti nelle competenze e nelle connettività digitali, affinché possano conformarsi alla normativa nazionale e dell'Unione Europea;
- chiarire se il Piano includa progetti transfrontalieri o multinazionali;
- una scansione temporale degli obiettivi e delle riforme da perseguire;
- una scansione temporale degli investimenti previsti nonché quelli da terminare entro il 31 agosto 2026;
- una "stima dei costi totali del Piano per la ripresa e la resilienza"<sup>44</sup> che indichi come i costi siano in linea con il principio dell'efficienza e di quale sia il conseguente impatto economico e sociale nazionale previsto;
- la presenza di eventuali finanziamenti già previsti dell'Unione Europea;
- le misure di affiancamento necessarie;
- una spiegazione che illustri la strategia che il paese intende perseguire per garantire il raggiungimento della parità di genere e delle pari opportunità,
- gli strumenti per garantire il monitoraggio del Piano, con traguardi, obiettivi e relativi indicatori;
- una sintesi del processo di consultazione svolto con le autorità locali e regionali, le parti sociali, le organizzazioni sociali, i giovani e tutti i soggetti portatori di interessi;

---

<sup>43</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2020/852 del parlamento europeo e del consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, 22 giugno 2020

<sup>44</sup> Parlamento europeo, *Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 10 febbraio 2021

- la strategia di come lo Stato intenda prevenire ed intervenire in caso di corruzione, frode e conflitti d'interesse relativamente all'utilizzo dei fondi del Piano per la ripresa e la resilienza.

#### **1.8.4 L'iter di approvazione del Piano**

In ambito di valutazione la Commissione è chiamata a valutare i piani degli Stati membri ed entro due mesi formulare una proposta di esecuzione al Consiglio, sulla base dei criteri prestabiliti all'articolo 19, par. 3, quali pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza. L'articolo 19 e l'allegato V del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio stabiliscono i criteri di valutazione dei piani nazionali, quali: il Piano concorre adeguatamente allo sviluppo dei sei pilastri; risponde alle questioni previste nelle raccomandazioni effettuate dalla Commissione; rafforza la crescita del Paese; non arreca danno ambientale; contribuisce alla transizione ambientale e digitale; ha un impatto nel lungo periodo; predispone efficaci strumenti di monitoraggio e attuazione; giustifica i costi; previene pratiche corruttive e conflitti di interesse; è coerente. Entro quattro settimane dalla proposta della Commissione, il Consiglio è chiamato ad approvare con maggioranza qualificata il Piano.

L'articolo 20 stabilisce che la proposta della Commissione dovrà specificare il contributo finanziario da erogare in relazione al raggiungimento dagli obiettivi posti nel piano; in caso vi sia il prefinanziamento, la sua entità; la spiegazione delle riforme, investimenti e l'importo totale; gli accordi ed il termine temporale del monitoraggio<sup>45</sup>.

L'articolo 21 prevede poi che il Piano possa comunque essere modificato; in caso uno Stato, a causa di circostanze oggettive, non possa rispettare i traguardi ed obiettivi posti, può presentare un piano modificato che deve essere sottoposto nuovamente all'iter di approvazione precedentemente illustrato.

#### **1.8.5 Le modalità di finanziamento**

Il quarto Capo del regolamento, intitolato "Disposizioni finanziarie", disciplina le modalità di finanziamento. Innanzitutto, l'assunzione della decisione di attuazione del Consiglio

---

<sup>45</sup> Servizio studi del Senato, *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 11 febbraio 2021

conduce, in virtù dell'articolo 23, alla stipula di un accordo tra Commissione e Stato membro, che costituisce un impegno giuridico.

L'articolo 24 prevede che lo Stato membro, dopo aver raggiunto gli obiettivi previsti all'interno del Piano, può richiedere, previa formale richiesta, il pagamento dei contributi finanziari. Entro due mesi dalla richiesta la Commissione valuta il raggiungimento degli obiettivi, e a seguito del parere positivo del Comitato economico e finanziario, autorizza lo stanziamento dei fondi. Qualora la Commissione accertasse che gli obiettivi non siano stati raggiunti, allora vi sarebbe una sospensione del contributo finanziario fin quando lo Stato non abbia garantito il raggiungimento dei traguardi previsti nel Piano. Se la realizzazione degli obiettivi non avviene entro sei mesi dalla interruzione la Commissione può ridurre proporzionalmente l'importo del contributo finanziario. Se dopo diciotto mesi non si è concretizzato alcun progresso, la Commissione è autorizzata a concludere l'impegno giuridico che la lega con lo Stato membro in questione.

### **1.8.6 Il ruolo delle istituzioni**

Al Capo quinto, intitolato "Disposizioni istituzionali", viene esaltato il dialogo tra le istituzioni dell'Unione, in particolar modo del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio. Viene stabilito che il Parlamento europeo possa ogni due mesi richiedere che la Commissione si pronunci rispetto:

- "lo stato della ripresa, della resilienza e della capacità di aggiustamento nell'Unione, nonché le misure adottate a norma del presente regolamento;
- i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri;
- la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri;
- le conclusioni principali della relazione di riesame di cui all'articolo 16, paragrafo 2;
- lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri;
- le procedure di pagamento, sospensione e risoluzione, comprese eventuali osservazioni presentate ed eventuali misure correttive adottate dagli Stati membri per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi;

- qualsiasi altra informazione e documentazione pertinente fornita dalla Commissione alla commissione competente del Parlamento europeo in relazione all'attuazione del dispositivo”<sup>46</sup>.

### **1.8.7 L’iter di valutazione del Piano**

Al settimo Capo vengono illustrate le modalità di complementarità, monitoraggio e valutazione. Alla Commissione viene affidato il compito di sorvegliare la realizzazione del Piano e di verificare lo stato di raggiungimento degli obiettivi. La Commissione, entro il termine di dicembre 2021, deve stabilire gli indicatori per garantire il monitoraggio e definire la metodologia per effettuare la rendicontazione affinché vi siano dei parametri comuni che garantiscano una omogenea valutazione.

L’articolo 30 prevede la formulazione di un “Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza”<sup>47</sup> che evidenzia lo stato di avanzamento di ciascun Stato membro nei sei differenti pilastri e che deve essere aggiornato dalla Commissione stessa due volte l’anno.

L’articolo 32 entra nel merito della “valutazione ex post del dispositivo” stabilendo che entro tre anni la Commissione debba presentare al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una valutazione sulla concretizzazione del dispositivo ed entro il 31 dicembre 2020 una valutazione ex-post indipendente<sup>48</sup>.

Pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea il 17 febbraio 2021, il Piano per la ripresa e la resilienza è diventato operativo.

---

<sup>46</sup> Parlamento europeo e Consiglio europeo, *Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 10 febbraio 2021

<sup>47</sup> *Ibidem*

<sup>48</sup> *Ibidem*

## **CAPITOLO 2: IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO: LA GOVERNANCE E LE POLITICHE DEL FUTURO.**

### **2.1 Dal Piano europeo al Piano italiano**

La progettazione del Piano ha inizio nel settembre 2020 quando il Comitato interministeriale per gli Affari Europeo (CIAE) ha promosso le linee guida per la scrittura del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Le Camere, il 13 ed il 14 ottobre, hanno chiesto al Governo di redigere il Piano garantendo e promuovendo la partecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi del Paese.

Il 15 gennaio 2021 il Governo Conte ha trasmesso al Parlamento una prima versione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il quale il 31 marzo 2021 ha fornito le sue conclusioni. In virtù delle osservazioni effettuate dal Parlamento, il Governo Draghi ha promosso una riscrittura del Piano nazionale di ripresa e resilienza, garantendo nel mese di aprile la partecipazione e la discussione del testo con le parti sociali, le forze politiche e gli enti territoriali<sup>49</sup>.

Il 25 aprile 2021 il Governo ha consegnato il Piano nazionale di ripresa e resilienza al Parlamento ed il 30 aprile 2021, rispettando la scadenza prevista, ha inviato la versione finale del Piano alla Commissione europea.

Il 22 giugno 2021 la Commissione ha proposto l'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, dimostrando e lodando l'operato del Governo e del Parlamento italiano e di tutte le parti sociali che hanno partecipato alla stesura del testo.

La Commissione europea ha dichiarato che il Piano è in linea con i requisiti previsti dal “REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza”<sup>50</sup> all'articolo 19, quali pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza.

La Commissione ha evidenziato come il Piano italiano:

- sia ponderato nella previsione dei costi e della crescita innescata;

---

<sup>49</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>50</sup> Parlamento europeo e Consiglio europeo, *REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 10 febbraio 2021

- non metta a repentaglio la questione ambientale. Sottolineando come il 37,5% dei fondi venga destinato alla transizione verde, l'Italia contribuisce al raggiungimento delle finalità ambientali alle quali l'Unione Europea tende;
- rappresenti un'occasione reale per innescare un processo di cambiamenti e crescita futura, incrementando la solidità del mercato del lavoro e colmando le debolezze socioeconomiche<sup>51</sup>.

Come si evince dalla tabella sottostante, fornita dalla Commissione europea, il Piano ha ricevuto complessivamente una ottima valutazione, assicurando così il via libera al prefinanziamento del 13% delle risorse previste che garantiscono l'arrivo di 24,89 miliardi di fondi entro luglio<sup>52</sup>.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Balanced Response	CSRs	Growth, jobs ...	DNS H	Green target	Digital target	Lasting impact	M & T	Costing	Control Systems	Coherence
A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

Tabella 2.1 *La valutazione della Commissione europea del Piano italiano*. Fonte: Commissione europea, Analisi del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano.

"L'interlocuzione con la Commissione Ue è stata fondamentale soprattutto per la parte riguardante le riforme. Abbiamo messo insieme un piano ambizioso, un piano di investimenti, che punta a rendere l'Italia un Paese più giusto, più competitivo e sostenibile nella sua crescita"<sup>53</sup> ha affermato il Premier Mario Draghi, aggiungendo come vi sia stato un "Sostegno decisivo delle forze politiche, enti territoriali e parti sociali a cui va il mio sentito ringraziamento. La giornata di oggi è solo l'inizio, la sfida ora è l'attuazione del piano"<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Commissione europea, *Valutazione dei piani di ripresa e resilienza Italia*, giugno 2021

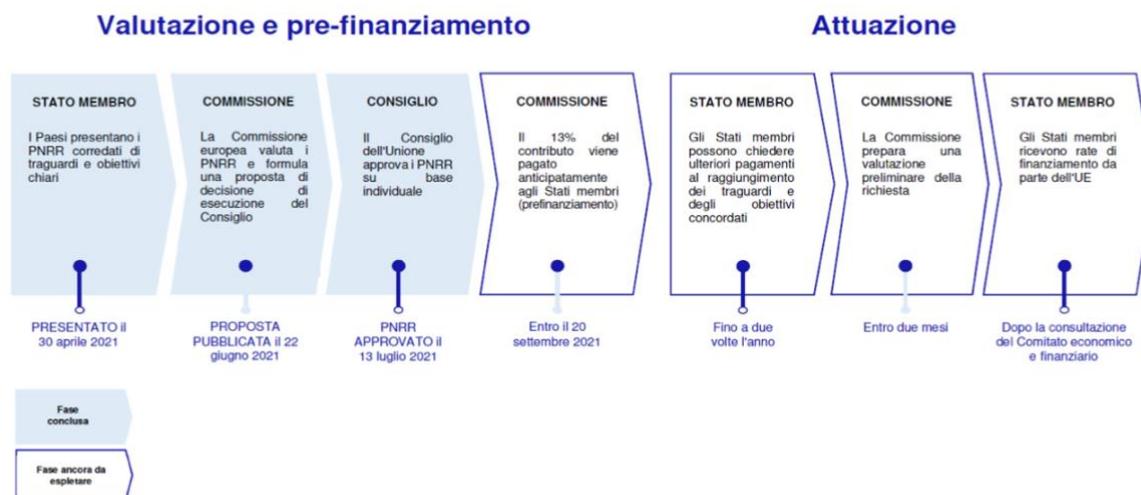
<sup>52</sup> TGC0M24, *Pnrr Italia, Draghi: "Spendere tutti i fondi a disposizione bene e con onestà" | Von der Leyen: "Avete l'appoggio totale della Commissione Ue"*, 22 giugno 2021

<sup>53</sup> *Ibidem*

<sup>54</sup> *Ibidem*

Sulla base della proposta della Commissione, come previsto dal Regolamento (UE) 2021/241, il 13 luglio 2021 la valutazione del Piano italiano è stata approvata dal Consiglio dell'Unione europea<sup>55</sup>.

## Valutazione e attuazione dei PNRR - Cronologia



*Termini e scadenze operative connesse all'erogazione dei fondi dell'RRF nell'ipotesi di valutazione costantemente positiva dei PNRR e di assenza di contestazione della loro attuazione.*

Figura 2.1 *Valutazione e attuazione dei PNRR*. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

## 2.2 Italia Domani

Il Piano predisposto dal Governo Draghi prende il nome di “Italia Domani”.

L'Italia è stato il Paese che a livello europeo è stato più colpito dalla crisi sanitaria: con 120.000 decessi è il Paese che ha subito la maggior perdita di vite umane.

Partendo dal lato economico si sottolinea come nel 2020 a fronte di una diminuzione del Pil europeo del 6,2%, in Italia il prodotto interno lordo sia diminuito del 8,9%. La crisi economica e sanitaria si è abbattuta in un quadro già fragile. Facendo un paragone si può notare come se in Italia il Pil tra il 1999 ed il 2019 è aumentato del 7,9%, nello stesso intervallo in Germania sia aumentato del 30,2%, in Francia del 32,4% ed in Spagna del 43,6%. Al lato economico si somma poi conseguenzialmente la debolezza del lato sociale: tra il 2005 ed il 2019 le persone al di sotto della soglia di povertà sono salite dal 3,3% al 7,7%, cifra che ha raggiunto il 9,4% nel 2020. Le categorie maggiormente colpite dalla crisi sono i giovani e le donne, fragilità che si accentuano nel mezzogiorno. Tra i fattori scatenanti,

<sup>55</sup> Consiglio europeo, *Council gives green light to first recovery disbursements*, 13 luglio 2021

che comportano una bassa produttività, vi è l'inabilità nello sfruttare l'occasione dettata dalla rivoluzione digitale. La mancanza di infrastrutture, la presenza di un tessuto produttivo dominato da piccole e media imprese, un settore pubblico non formato all'utilizzo delle nuove tecnologie ed il calo degli investimenti, ha comportato un ritardo dello sfruttamento della rivoluzione digitale ed un rallentamento della modernizzazione del sistema Paese. A questo si aggiunge la strutturale lentezza nel promuovere le riforme che da anni il Paese necessita.

Nonostante il Paese sia protagonista di innumerevoli problematiche, è tuttavia necessario sottolineare come in realtà, in momenti di straordinaria crisi, sia riuscito ad essere protagonista di uno sforzo di ricostruzione eccezionale. Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano viene infatti effettuato un parallelismo interessante tra la ricostruzione post-bellica avvenuta tra il 1950 ed il 1973, quando il prodotto interno lordo per abitante è aumentato in media ogni anno del 5,3%, la produzione industriale dell'8,2% e la produttività del lavoro del 6,2%. Una tale crescita dimostra la capacità di reazione del Paese dinanzi ad un processo di innovazione e di investimenti ed è infatti in tale ottica che deve essere osservata la risposta alla crisi pandemica ed economica che l'Unione Europea ha messo in atto mediante il *Next Generation EU*. Nel Piano si legge infatti che "Il NGEU può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni"<sup>56</sup>.

L'Italia è il Paese che più beneficerà delle risorse messe a disposizione dell'Unione Europea. Con 122,6 miliardi finanziati tramite prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto, il dispositivo per la ripresa e la resilienza garantisce un totale di 191,5 miliardi da utilizzare per investimenti e riforme da perseguire nel periodo 2021-2026.

I progetti proposti dal Governo all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono stati sviluppati sulla base di tre assi strategici, quali la digitalizzazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale.

In linea con quanto indicato dal Regolamento adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo, il Piano italiano è composto da programmi di investimento e di riforma articolati in sedici Componenti, suddivise allo stesso modo in sei Missioni:

---

<sup>56</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*

1. “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. istruzione e ricerca;
5. inclusione e coesione;
6. salute.”<sup>57</sup>

Il Piano contiene un ambizioso programma di riforme di contesto, quali “pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza”<sup>58</sup>.

Il Piano si propone di rispondere alle sette sfide, *Flagship programs*, ritenute comuni a tutti i paesi europei, quali Accedere (*Power up*), Ristrutturare (*Renovate*), Ricaricare e Ridare energia (*Recharge and refuel*), Connettere (*Connect*), Ammodernare (*Modernise*), Crescere (*Scale-up*) e Dare nuove e più elevate competenze (*Reskill and upskill*)<sup>59</sup>.

### **2.2.1 Piano finanziario**

Come precedentemente illustrato, il Governo italiano ha previsto che per finanziare il Piano nazionale per la ripresa e resilienza siano necessari 191,5 miliardi di euro, spartiti in 68,9 miliardi di euro erogati tramite sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro mediante prestiti.

Mentre il 70% delle sovvenzioni sono state stabilite all’interno del Regolamento RRF approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, il restante 30% verrà stabilito entro il 30 giugno 2022 a seconda del PIL osservato dagli Stati membri nel periodo 2020-2021.

---

<sup>57</sup> *Ivi pag. 44*

<sup>58</sup> *Ibidem*

<sup>59</sup> *Ibidem*

## Recovery and Resilience Facility: Maximum grant allocations\* (current prices)

	For 70% of the amount available	For 30% of the amount available	Total
 Belgium	3.6	2.3	5.9
 Bulgaria	4.6	1.6	6.3
 Czechia	3.5	3.5	7.1
 Denmark	1.3	0.2	1.6
 Germany	16.3	9.3	25.6
 Estonia	0.8	0.2	1.0
 Ireland	0.9	0.1	1.0
 Greece	13.5	4.3	17.8
 Spain	46.6	22.9	69.5
 France	24.3	15.0	39.4
 Croatia	4.6	1.7	6.3
 Italy	47.9	21.0	68.9
 Cyprus	0.8	0.2	1.0
 Latvia	1.6	0.3	2.0
 Lithuania	2.1	0.1	2.2
 Luxembourg	0.1	0.0	0.1
 Hungary	4.6	2.5	7.2
 Malta	0.2	0.1	0.3
 Netherlands	3.9	2.0	6.0
 Austria	2.2	1.2	3.5
 Poland	20.3	3.6	23.9
 Portugal	9.8	4.1	13.9
 Romania	10.2	4.0	14.2
 Slovenia	1.3	0.5	1.8
 Slovakia	4.6	1.7	6.3
 Finland	1.7	0.4	2.1
 Sweden	2.9	0.4	3.3
 EU 27	<b>234.5</b>	<b>103.5</b>	<b>338.0</b>

(In billion EUR, current prices)

\*The current maximum financial allocation is indicative based on the Commission's Autumn 2020 Economic Forecast for real GDP growth in 2020 and 2021. The 30% allocations will be revised by June 2022, based on actual outturn data from Eurostat.

The amount available for grants is €312.5 billion in 2018 prices, which corresponds to €337.96 billion in current prices. The difference is due to the standard conversion from 2018 to current prices, calculated by applying a fixed 2% deflator to the annual amount of commitments.

The Recovery and Resilience Facility will make €360 billion available in loans, on top of the €312.5 billion it makes available in grants. Member States can request a loan worth up to 6.8% of their 2019 Gross National Income as part of the submission of their recovery and resilience plan.

Tabella 2.2 *Assegnazione massima delle sovvenzioni*. Fonte: Regolamento (UE) 2021/241 del parlamento europeo e del consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il totale complessivo dei prestiti è stato fornito sulla base del limite del 6,8% del reddito nazionale lordo<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*

È previsto che entro due mesi dalla conclusione dell'accordo l'Italia riceva il prefinanziamento del 13%, per un totale di 24,89 miliardi di euro, di cui 8,95 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni e circa 15,9 miliardi di euro sotto forma di prestiti.

Gli articoli 2 e 3 della “Proposta di DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia”<sup>61</sup> confermano che le risorse finanziarie verranno predisposte sotto forma di rate e che “la messa a disposizione delle rate in conformità dell'accordo di finanziamento è subordinata alla disponibilità di finanziamenti e a una decisione della Commissione, adottata a norma dell'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241, secondo la quale l'Italia ha conseguito in modo soddisfacente i traguardi e gli obiettivi pertinenti individuati in relazione all'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza”<sup>62</sup>.

Secondo quanto previsto all'interno dell'“ALLEGATO della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia”<sup>63</sup> si può prevedere che nel secondo semestre del 2021 l'Italia potrà richiedere alla Commissione undici miliardi e mezzo di euro sotto forma di sovvenzioni e dodici miliardi e mezzo sotto forma di prestiti.

Le sovvenzioni verranno principalmente utilizzate per:

- “la riforma della pubblica amministrazione,
- la riforma dei processi civile e penale;
- investimenti in *hub* del turismo digitale;
- investimenti in bus elettrici;
- investimenti in borse di studio per l'accesso all'università;”<sup>64</sup>

ed i prestiti per:

---

<sup>61</sup> Commissione europea, *Proposta di DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 22 giugno 2021

<sup>62</sup> *Ibidem*

<sup>63</sup> *Ibidem*

<sup>64</sup> Servizio studi del Senato e della Camera, *Scheda di lettura Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 15 luglio 2021

- “riforme per l'adozione di programmi nazionali di controllo
- dell'inquinamento atmosferico;
- riforme per l'accelerazione dell'iter di approvazione dei
- progetti ferroviari;
- investimenti finalizzati a gestire il rischio di alluvione e la
- riduzione di rischio idrogeologico;
- investimento per la realizzazione di un sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione per l'individuazione;
- dei rischi idrogeologici;
- investimenti per la creazione di imprese femminili.”<sup>65</sup>

Ai fondi complessivi stanziati dal dispositivo di ripresa e resilienza, si sommano poi le risorse stanziare sempre a livello europeo dal programma REACT-EU, che si attestano a circa 13 miliardi di euro.

Il 6 maggio 2021 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n. 59 grazie al quale è entrato in vigore il Piano nazionale per gli investimenti complementari<sup>66</sup>. Il Piano ha smobilitato circa 30,62 miliardi di euro, risorse nazionali da utilizzare per integrare le azioni previste dal Piano nazionale per la ripresa e resilienza per il periodo 2021-2026. Il Fondo complementare è stato finanziato mediante lo scostamento di bilancio approvato dal Consiglio dei ministri in data del 15 aprile 2021 e approvato dal Parlamento mediante maggioranza assoluta il 22 aprile 2021.

Al fine di raggiungere gli obiettivi della politica di coesione, accanto alle risorse stanziati per perseguire il PNRR, assumono specifico rilievo i Fondi strutturali della programmazione 2021-2027<sup>67</sup>, le cui risorse totali predisposte si attestano a 83 miliardi, che nello specifico garantiscono all'Italia 37,3 miliardi di euro.

---

<sup>65</sup> *Ivi pag. 47*

<sup>66</sup> DECRETO-LEGGE n. 59, *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, 6 maggio 2021

<sup>67</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 27 maggio 2021

Il Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza all'articolo 18 comma 4 punto a) prevede che il Piano includa “una spiegazione del modo in cui, considerate le misure in esso contenute, il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisce pertanto in modo appropriato a tutti i pilastri di cui all'articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato.”<sup>68</sup>

Attualmente il meccanismo di allerta (*Alert Mechanism Report - AMR*) ha evidenziato che l'Italia riporta due parametri economici che vengono definiti come squilibri macroeconomici eccessivi, il rapporto tra debito pubblico ed il prodotto interno lordo, ed il tasso di disoccupazione. In riferimento al rapporto debito/Pil, si evidenzia che a partire dal 2017 il rapporto è salito di anno in anno: se nel 2017 si attestava al 134,1%, nel 2019 è salito al 134,6% e nel 2020, a causa della pandemia, si è acuito al 155,6%. In merito alla disoccupazione, il tasso nel 2014 si attestava al 12,8%, per diminuire nel 2019 al 10% e nel 2020 attestarsi al 9,3% come conseguenza di una minore partecipazione al mercato del lavoro a causa della pandemia.

Una analisi preventiva dell'impatto economico che il Piano innescherà riporta che il tasso di crescita potenziale potrà aumentare di 0,5 punti percentuali come conseguenza dell'elevata spesa e di 0,3 punti percentuali come conseguenza delle riforme attuate. Nel Piano si legge che in via cautelare si può prevedere che nell'ultimo anno di attuazione del Piano il tasso di crescita potenziale si potrebbe attestare all'1,4%. È necessario evidenziare che il tasso di crescita potenziale precedente alla crisi nel caso italiano si attestava allo 0,6%.

Ad un tale livello di crescita conseguentemente seguirebbe una diminuzione del tasso di disoccupazione. Si stima che al 2026, se presi in considerazione solo i principali investimenti del PNRR, il tasso potrebbe diminuire al 7,5, diminuzione che potrebbe attestarsi fino al 7,1 se incluse anche le conseguenze positive innescate dalle riforme.

Per quanto concerne la crescita del Paese in termini di Prodotto interno lordo, è previsto che nel 2026 il PIL sarà aumentato di 3,6 punti percentuali rispetto all'andamento tendenziale e l'occupazione nel triennio 2024-2026 aumenterà di 3,2 punti percentuali. Gli investimenti

---

<sup>68</sup> Parlamento europeo e Consiglio europeo, *Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 10 febbraio 2021

produrranno decisivi incrementi negli indicatori che valutano i gap tra le regioni, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile.

### **2.2.2 La governance**

In merito alla *governance* il Piano detta una impostazione generale che è stata poi approfondita nel decreto-legge n.77, del 31 maggio 2021, convertito in legge n.108, il 29 luglio 2021.

Nella premessa del Piano è stato stabilito che la supervisione del PNRR sarà effettuata da una struttura di coordinamento centrale istituita dal Ministero dell'economia e delle finanze, che dovrà supervisionare l'avanzamento del Piano e, una volta raggiunti gli obiettivi, effettuare la richiesta di pagamento alla Commissione europea. Le Amministrazioni sono invece responsabili delle riforme e degli investimenti inerenti al loro ambito di intervento e trasmettono i bilanci alla struttura di coordinamento centrale. Il Governo istituirà inoltre delle *task force* che possano sostenere le Amministrazioni territoriali nell'attuazione e semplificazione degli investimenti e delle riforme.

Si può evidenziare quindi un'estrema genericità.

La struttura della *governance* del PNRR viene maggiormente specificata e articolata all'interno del decreto-legge n.77, del 31 maggio 2021, il quale stabilisce un'organizzazione decisionale basata su un elevato numero di organismi. La struttura prevista è fortemente incardinata a Palazzo Chigi e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il decreto-legge prevede la creazione di nuovi organi finalizzati al completamento del PNRR. All'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una Cabina di regia, diretta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano a rotazione i Ministri ed i Sottosegretari competenti a seconda della questione affrontata e, quando coinvolti, anche i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alla Cabina di regia viene assegnata autorità di "indirizzo, impulso e coordinamento"<sup>69</sup> generale delle misure previste dal PNRR. Al Presidente del Consiglio viene quindi assegnato un ruolo centrale. In particolare, compito della Cabina di regia è elaborare delle linee guida per la realizzazione dei provvedimenti; effettuare una verifica periodica dello stato di avanzamento degli

---

<sup>69</sup> DECRETO-LEGGE n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, 31 maggio 2021

interventi; aggiornare il Parlamento, la Conferenza Unificata ed il Consiglio dei ministri rispetto lo stato di avanzamento del PNRR. La Cabina di regia collabora, attraverso la rappresentanza di un delegato, con i due comitati interministeriali per la transizione digitale ed ecologica, i quali a loro volta svolgono il ruolo di indirizzo, impulso e coordinamento negli ambiti di loro competenza.

A sostegno della Cabina di regia per tutte le decisioni viene istituita una Segreteria tecnica, che rimarrà attiva fino al 31 dicembre 2026. A garanzia del compimento dei progetti previsti dal PNRR, la Segreteria tecnica rimane in carica quindi anche a seguito del termine del mandato del Governo Draghi. Per garantire un supporto tecnico, compito della Segreteria è redigere, sulla base delle informazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, report che aggiornino la Cabina di regia rispetto il monitoraggio del PNRR; è in contatto con il Servizio centrale per il PNRR in merito all'attuazione dei progetti e ad eventuali difficoltà; segnala al Presidente del Consiglio dei ministri la necessità di attivare i poteri sostitutivi.

È prevista l'istituzione di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, quale organo di confronto tra le parti sociali, gli enti locali, l'università e la società civile per il superamento di ostacoli e attività consultive. Funzione di tale soggetto è fornire consulti in tema di attuazione alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR, per promuovere il superamento di questioni problematiche.

Un altro organo di nuova istituzione è l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituito presso il DAGL, il cui compito prioritario è quello, sulla base di segnalazione effettuate dalla Cabina di regia, di promuovere soluzioni ad imprevisti ed ostacoli di natura normativa; promuove inoltre soluzioni a inefficienze provenienti dalla normativa presente. A sostegno di tale unità opera l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica. Compito di tale ufficio è, attraverso task force territoriali, rafforzare l'attività amministrativa inerente al PNRR; sostenere processi standardizzati per le procedure che comportano l'attuazione del PNRR; rilevare e diminuire i tempi ed i pesi che gravano sulla popolazione e le imprese.

Se al Presidente del Consiglio vengono assegnate facoltà di indirizzo, impulso e coordinamento del PNRR, è al Ministero dell'economia e delle finanze che viene assegnato

il compito di gestire economicamente il PNRR. Presso tale Ministero, nel Dipartimento della Ragioneria, viene istituito il Servizio centrale per il PNRR, con il ruolo di punto di congiuntura con la Commissione europea in merito allo stato di avanzamento del Piano. L'organo è responsabile del monitoraggio delle riforme e degli investimenti e della rendicontazione del Piano e svolge un ruolo di sostegno per le Amministrazioni centrali. Tale unità opera in accordo con l'Unità di missione e gli Ispettorati, i quali vigilano sul corretto funzionamento dei processi amministrativi e dei processi finanziari.

Per garantire la conformità in termini di controllo, audit, anticorruzione e trasparenza viene previsto l'intervento di vari uffici. Presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) viene istituito un ufficio con finalità di audit.

Compito dell'Unità di missione è garantire una valutazione in itinere ed ex post; valorizzare il PNRR mediante attività che promuovano la trasparenza e la partecipazione di istituzioni e cittadini. Compito della Corte dei conti è garantire il controllo dell'utilizzo dei fondi in termini di economicità, efficienza ed efficacia.

La legge prevede poi che, oltre ai nuovi organi, ogni Amministrazione competente provveda al monitoraggio, rendicontazione e controllo dei progetti. Compito di ogni Amministrazione è individuare una struttura interna che sarà il punto di riferimento per la gestione degli interventi per i quali l'Amministrazione è competente. Tale struttura costituisce inoltre il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR, affinché lo aggiorni rispetto allo stato di avanzamento degli interventi.

Le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali sono responsabili dell'attuazione del PNRR a seconda del soggetto competente. Presso ogni Amministrazione centrale viene istituito un ufficio centrale, punto di riferimento per il coordinamento delle iniziative in ambito di PNRR, il cui funzionamento cessa il 31 dicembre 2026. L'ufficio in questione svolge sostegno nella definizione di obiettivi, attuazione, controllo e prevenzione di frodi dell'intervento o della riforma.

Per garantire il rispetto dei tempi ed il supporto necessario al soggetto attuatore, è previsto che quest'ultimo possa richiedere l'affiancamento di società in *house*, tra le quali Consip e Sogei.

La legge introduce poteri sostitutivi che il Presidente del Consiglio può esercitare in caso di necessità. Qualora venga ritenuto opportuno, il Presidente del Consiglio, su parere della Cabina di regia o del Ministro competente, fissa un termine non superiore a 30 giorni rispetto al quale il soggetto attuatore deve portare a compimento l'obiettivo. Qualora perduri l'inerzia è prevista la sostituzione del soggetto competente con uno o più commissari ad acta. Qualora il soggetto portatore di inerzia sia diverso da Regioni, Città metropolitane, Province o Comuni, al termine dei trenta giorni viene sostituito dal Ministro competente. Qualora anche quest'ultimo non promuova l'attuazione del progetto in questione, verrà sostituito dal Consiglio dei ministri stesso.

Per quanto riguarda i meccanismi di superamento di dissenso, allorché un organo statale ostacoli la realizzazione di un provvedimento previsto dal PNRR, è compito della Segreteria tecnica, entro cinque giorni, presentare la questione al Presidente del Consiglio affinché la sottoponga al Consiglio dei ministri.

Qualora sia un organo regionale o un ente locale ad opporsi alla realizzazione di un determinato progetto, allora entro un termine di cinque giorni la Segreteria tecnica presenta la questione al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie affinché la sottoponga alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la quale deve esplicitare una decisione entro un termine di quindici giorni. In caso non venisse raggiunto un accordo nel rispetto del termine temporale previsto, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, espone al Consiglio dei ministri una soluzione alternativa che comporta l'esercizio di poteri sostitutivi.

Il grafico sottostante schematizza il complesso funzionamento ricostruito ai fini della ricerca.

GOVERNANCE PNRR ITALIA

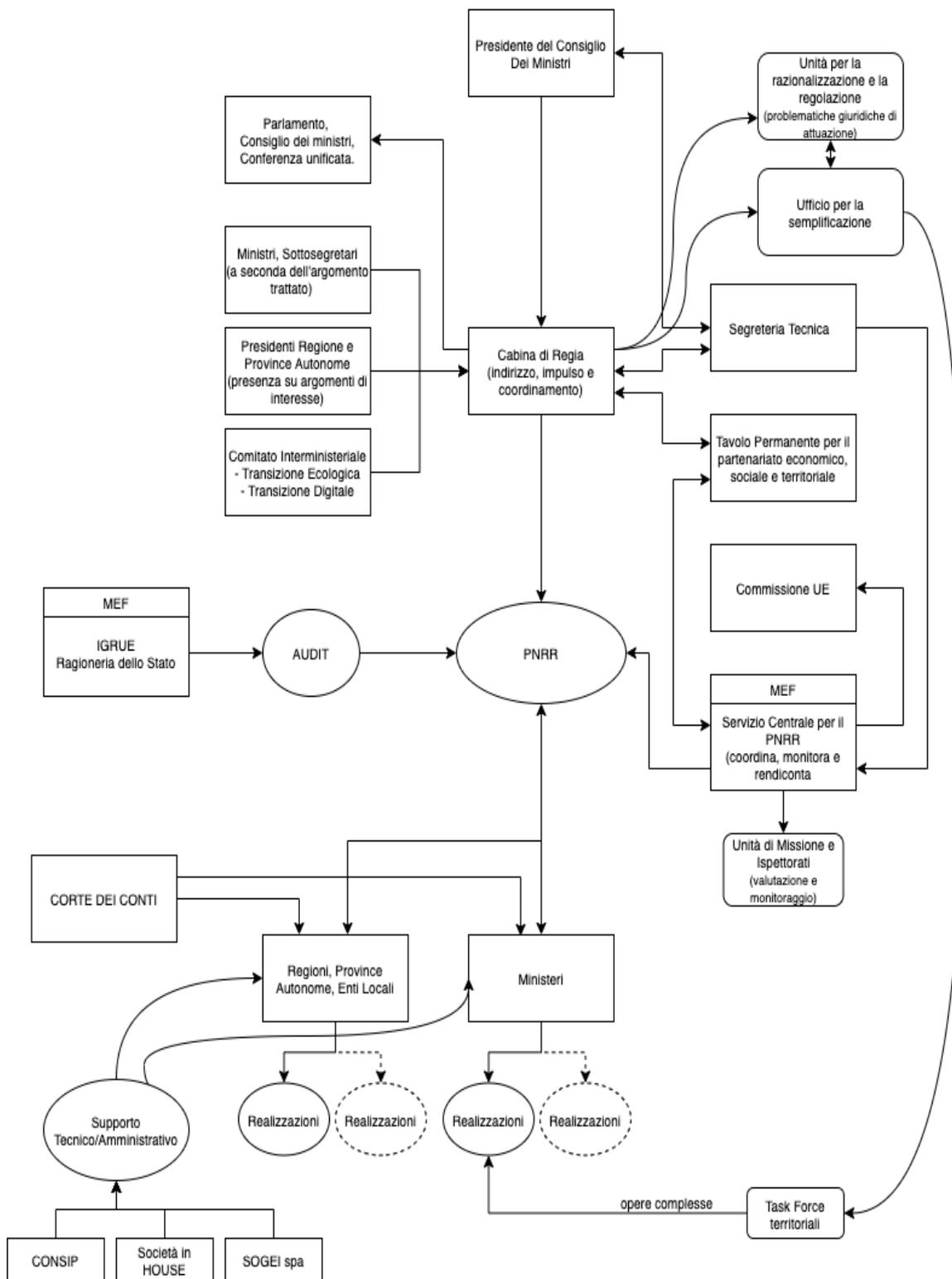


Figura 2.2 La governance del PNRR italiano. Fonte: elaborazione personale.

La prima riflessione di carattere politico che può essere effettuata concerne la generalità con la quale il tema della *governance* è stato inserito all'interno del PNRR. Durante la scrittura del Piano, il tema della *governance* è stato fortemente divisivo ed ha comportato a fasi alterne

momenti di forte polarizzazione. Essendo una tematica problematica, il Governo, che non poteva incorrere in una disunità delle forze politiche, ha utilizzato l'escamotage di non entrare nel merito del tema, se non con delle indicazioni generali che non offrivano pretesto di polemica.

La seconda riflessione che può essere effettuata entra nel merito della *governance* ideata dal Governo Draghi e concerne la chiarezza delle responsabilità e delle funzioni di ogni organo. Un rischio al quale si poteva incorrere concerneva la creazione di un sistema così complesso e stratificato da costituire un ostacolo alla realizzazione del PNRR. Sebbene la *governance* si basi su vari nuovi organismi istituiti per l'occasione, è opportuno sottolineare che ad ognuno di questi vengono affidate chiare funzioni, che sembrerebbero non costituire un rischio nella sovrapposizione di campi di intervento. La *governance* istituita può essere interpretata secondo tre livelli. Il primo livello racchiude gli organismi politici; il Governo Draghi ha infatti effettuato un'importante scelta distinguendo lato politico e lato operativo. Il lato politico coinvolge la Cabina di regia, la Segreteria tecnica, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione, e ruota attorno alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il secondo ed il terzo livello concernono l'operatività. Il secondo livello concerne il monitoraggio, la rendicontazione, l'audit e la valutazione, ed è composto dal Ministero dell'economia e delle finanze, il Servizio centrale per il PNRR ed un ufficio con funzioni audit. Il terzo livello concerne l'attuazione, e coinvolge le amministrazioni centrali, regionali e locali.

La terza riflessione che può essere effettuata concerne il ruolo della pubblica amministrazione nella gestione del PNRR.

La riuscita del PNRR italiano dipenderà fortemente da due elementi: dalla qualità e adeguatezza degli investimenti e delle riforme e dal sistema di *governance* ideato, con una chiara esplicitazione dei ruoli, responsabilità e competenze dei soggetti coinvolti nella gestione e nel monitoraggio dei fondi.

Le due condizioni sono egualmente necessarie e questo pone una tematica delicata, che concerne la scarsa capacità di gestione e di spesa dei fondi europei da parte delle amministrazioni italiane. Nelle precedenti programmazioni europee, l'Italia si è spesso distinta per la sua incapacità gestionali. È il caso della politica di coesione del 2014-2020,

quando il paese è riuscito a spendere circa il 38%<sup>70</sup> delle risorse che aveva a disposizione. Ancora più che in passato, il ripetersi di tali pratiche costituirebbe un importante problematica: se il sistema di *governance* non sarà in grado di garantire il raggiungimento dei *target* previsti, la Commissione europea non stanzerà i fondi previsti e quindi le spese sostenute non saranno rimborsate, ricadendo sul Bilancio nazionale e aumentando in modo esponenziale il debito pubblico. Uno dei principali rischi nel quale potrebbe incorrere il PNRR italiano concerne quindi la capacità, o meglio incapacità, amministrativa della gestione delle risorse. Nel corso degli anni la PA italiana non è riuscita a sviluppare una forma mentis tale da gestire progetti con spesa e tempi definiti, competenze manageriali da consolidare e tramandare in una cultura amministrativa. A questo si è aggiunta una continua stratificazione normativa che da un lato ha aumentato la complessità e la perdita di chiarezza, dall'altro ha comportato in alcuni casi un'eccessiva interpretabilità, terreno fertile per pratiche e tendenze corruttive. È chiaro tuttavia che, per la tenuta del Paese e la sua reputazione in ambito europeo ed internazionale, questi errori non possono ripetersi.

La principale prova della Pubblica Amministrazione italiana sarà dirigere una grande quantità di interventi, aumentando la capacità di assorbimento delle risorse e mettendo a sistema le esperienze passate. La vittoria di questa sfida concerne quindi la capacità della PA italiana di sapersi riorganizzare in termini di risorse umane, competenze digitali e di management. Alla Pubblica Amministrazione italiana viene chiesto un cambiamento storico: adeguarsi alle necessità del PNRR.

Il Governo Draghi, conscio di tale sfida, ha adottato una duplice strategia. Da un lato si è mosso per promuovere un processo di semplificazione, previsto nel decreto-legge che ha disciplinato anche la *governance*, che si propone di velocizzare e sfozzire le procedure amministrative, al fine di consolidare l'azione amministrativa. Il Decreto Semplificazioni bis ha l'obiettivo di accelerare e snellire le procedure amministrative che ricadono sulla realizzazione delle operazioni relative al PNRR; esse in particolare riguardano l'ambiente, l'energia, l'urbanistica e l'edilizia, i contratti pubblici ed il codice d'appalto ed il procedimento amministrativo. A questo si è aggiunto il DL Reclutamento, convertito in legge il 6 agosto 2021, che ha previsto l'assunzione di nuove competenze, specialiste e gestionali, per garantire l'attuazione dei progetti del Piano attraverso l'inserimento di circa 23745 nuove risorse. Il *recovery plan* costituisce così il pretesto per rafforzare la PA,

---

<sup>70</sup> Commissione europea, *European structural and investment funds*

velocizzare i provvedimenti e rinnovare le risorse umane. È importante sottolineare che, sebbene il PNRR abbia posto le basi per la necessità di tale cambiamento, determinante è stata la volontà politica di procedere in tale direzione.

Una quarta riflessione concerne la funzione garantista che questa struttura di *governance* garantisce. La scelta di istituire organi ed uffici la cui sopravvivenza non dipenda dal Governo, è una forte garanzia del compimento dei progetti previsti dal PNRR. Gli organi e gli uffici previsti rimangono in carica quindi anche a seguito del termine del mandato del Governo Draghi. Questa scelta rappresenta una divisione tra il livello politico ed il livello operativo del Piano, ed elimina il rischio di personalizzazione che la centralità della figura del Presidente del Consiglio Draghi avrebbe potuto comportare.

La quinta riflessione concerne la presenza di poteri sostitutivi e di modalità di superamento del dissenso. Per quanto un sistema di *governance* possa essere strutturato al meglio, nella gestione di un'entità tale di progetti che compongono il PNRR, la presenza di poteri sostitutivi e di modalità di superamento del dissenso esercitati dal Presidente del Consiglio, utilizzabili in una limitata fattispecie di situazioni, rappresenta una garanzia alla tenuta del sistema ideato.

Una sesta riflessione, a doppio taglio, concerne l'inclusione. Il Governo italiano si è impegnato ad includere una pluralità di soggetti. La costituzione del Tavolo permanente, all'interno del quale vengono coinvolti il Governo, le Regioni, gli enti locali e gli organismi associativi, dimostra una forte volontà di ascolto da parte del Governo. Il rischio di tale coinvolgimento, che si somma ad un'organizzazione complessa a cui partecipano svariati organi, rischia di sovraccaricare e rendere farraginoso il processo di attuazione del PNRR. Infine, è stata promossa la creazione di un sito web che svolge un'ottima funzione informativa rispetto al contenuto del piano italiano. Un ulteriore rafforzamento della trasparenza e del coinvolgimento della collettività potrebbe essere garantito dalla possibilità di monitorare lo stato di avanzamento dei progetti che compongono il PNRR. Oltre che a coinvolgere maggiormente la collettività, tale funzione permetterebbe un ulteriore monitoraggio.

<b>Punti di forza</b>	Garantista	Poteri sostituitivi	Meccanismi di superamento del dissenso
<b>Punti di debolezza</b>	Complessità	Implementazione del portale web	

Tabella 2.3 *I punti di forza e di debolezza del PNRR italiano*. Fonte: Elaborazione personale.

### **2.3 Le politiche del futuro**

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza si sviluppa in tre temi strategici, sei missioni, tre priorità e quattro riforme. La successiva analisi si propone l'obiettivo di effettuare delle valutazioni, connessioni e ragionamenti affinché sia possibile comprendere come questi quattro comparti si influenzino e dialoghino tra loro e come nel loro complesso costituiscano le politiche pubbliche del futuro.

L'approccio utilizzato è quello di mettere a sistema i temi strategici, le missioni, le priorità e le riforme, evidenziando i punti di contatto.

### **2.4 I tre temi strategici: la digitalizzazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale**

Il Piano è stato elaborato attorno a tre temi strategici, quali la digitalizzazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale.

Considerando il ritardo che il Paese ha accumulato nella formazione tecnologica è essenziale che ogni riforma ed investimento sia permeato da un processo di digitalizzazione ed innovazione. Recuperare questo deficit è essenziale per promuovere la competitività del Paese. Nonostante i passi in avanti che il Paese è riuscito a compiere, secondo l'indice DESI, l'Italia si attesta al venticinquesimo fra i ventisette Stati membri per livello di digitalizzazione<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Commissione europea, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2020*

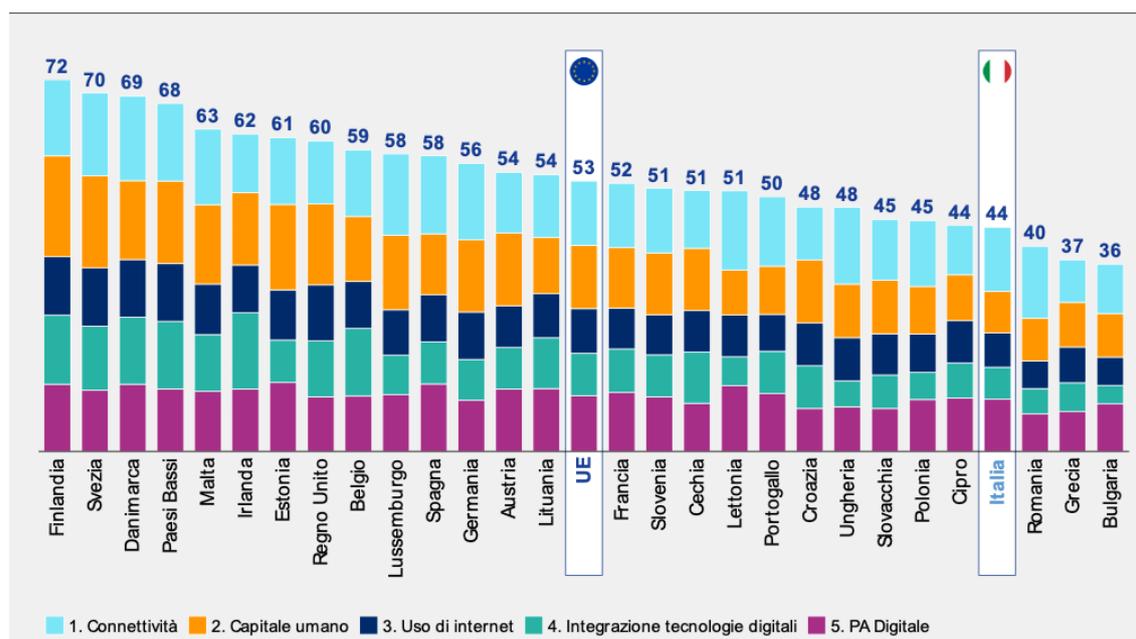


Figura 2.3 *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società del 2020*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

Gli obiettivi che dovranno essere posti in essere sono garantire una omogenea connettività in tutto il territorio mediante tecniche avanzate; perseguire una metamorfosi digitale della Pubblica Amministrazione; accelerare e semplificare le procedure burocratiche mediante il principio “*once only*” che consente di fornire una sola volta i propri dati alle amministrazioni; il rafforzamento dell’identità digitale; il perfezionamento del fascicolo sanitario digitale; la “cittadinanza digitale” mediante la formazione della collettività alle conoscenze digitali; il rafforzamento della livello d’innovazione del tessuto produttivo del Paese, mediante investimenti in ricerca, sviluppo, innovazione. Le risorse previste per la transizione digitale sono il 27% dei fondi stanziati.

La transizione ecologica viene indicata come il modello di sviluppo italiano ed europeo, sia per garantire uno sviluppo ambientale in termini sostenibili, sia come leva per incoraggiare la produttività dell’apparato produttivo. L’Italia in questa area è stata protagonista di effettivi progressi, tra il 2005 ed il 2019 le emissioni di gas serra si sono abbassate del 19% ed il Paese è riuscito così a collocarsi al di sotto della media europea.

Come si evince dalla figura sottostante l’Italia, rispetto alla media europea nella produzione di emissioni di gas pro capite, risulta essere un modello virtuoso.

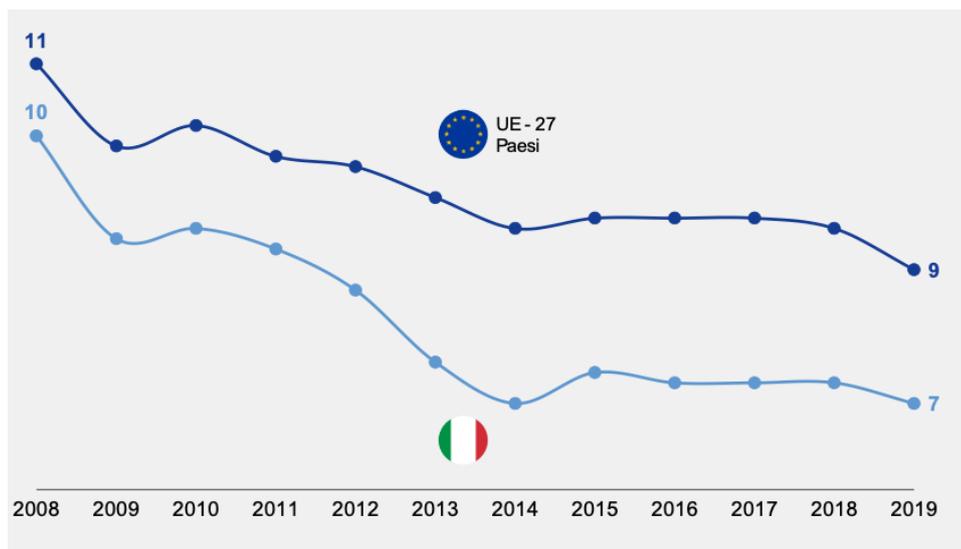


Figura 2.4 *La produzione italiana di emissioni di gas pro capite rispetto alla media europea.* Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

Di converso l’Italia può vantare altri tipi di problematiche che si legano alla transizione ecologica. In particolare i trasporti risultano essere caratterizzati da vulnerabilità e ritardi: l’Italia è stata protagonista di tre procedure di infrazione per inquinamento atmosferico; è portatrice di una particolare vulnerabilità sismica ed idrogeologica; rappresenta un modello virtuoso in ambito di economia circolare ma con forti disparità territoriali richiedendo la messa a punto di una strategia nazionale coerente ed armonica; ha il numero di automobili più alto dei paesi d’Europa, ha la flotta di autoveicoli più datata; l’estensione della rete ferroviaria è limitata rispetto ai principali paesi europei.

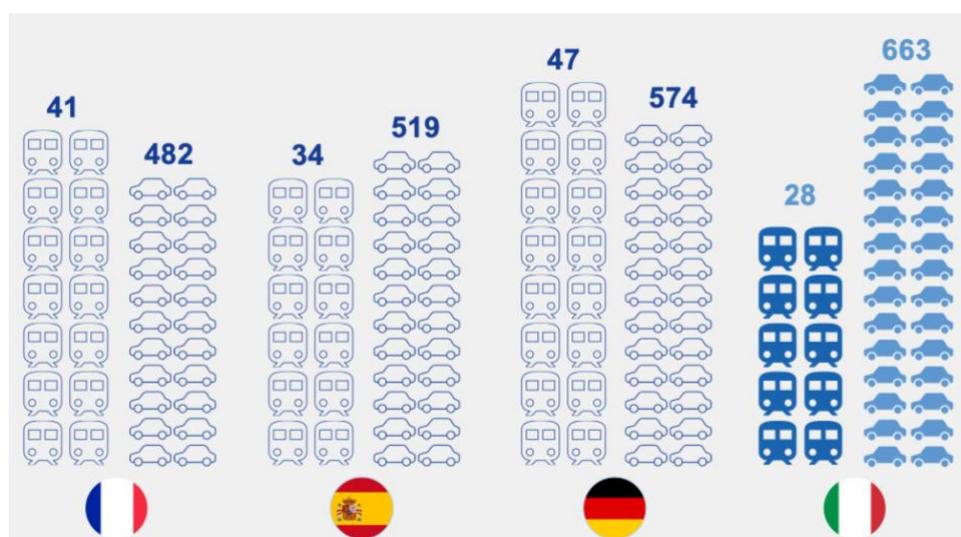


Figura 2.5 *Un confronto in termini di numero di automobili e sviluppo dei mezzi pubblici tre Francia, Spagna Germania ed Italia.* Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

Per quanto concerne gli investimenti in fonti rinnovabili e l'efficiamento energetico, le politiche messe in atto hanno permesso all'Italia di essere uno dei rari casi in cui uno Stato Europeo ha raggiunto gli obiettivi del 2020 nei tempi previsti, attestandosi così al di sopra della media europea. La diffusione delle energie rinnovabili nel caso italiano si è affermata nel 2019 al 18,2% contro il traguardo europeo del 17%<sup>72</sup>. L'obiettivo del Piano è quello di garantire in ambito energetico la completa decarbonizzazione di tutti gli ambiti produttivi il che comporta l'incremento dell'utilizzo di fonti rinnovabili, un maggior sviluppo ed utilizzo della mobilità sostenibile. Le risorse previste per la transizione ecologica sono il 40% dei fondi stanziati.

L'inclusione sociale è un concetto che racchiude la parità di genere, la promozione dei giovani, lo sviluppo di conoscenze e la risoluzione di differenze territoriali. Una particolare attenzione viene assegnata infatti al territorio del Mezzogiorno, al quale viene stanziato il 40% delle risorse, al fine di garantire un reale sviluppo armonico del territorio nazionale.

## 2.5 Le missioni

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza è organizzato secondo sei Missioni, ripartite in sedici Componenti. Ogni Missione si articola in linee di investimento, che sono 133, e in riforme settoriali, che sono 49. Le Missioni mirano al raggiungimento degli obiettivi economici e sociali che il Governo si è prefissato di raggiungere.

### Missioni



Figura 2.6 *Le Missioni del PNRR*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani".

<sup>72</sup> Governo italiano, Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"

Le risorse assegnate alle Missioni sono 235,12 miliardi, somma del fondo del dispositivo di ripresa e resilienza, del programma REACT-UE e dei fondi stanziati a livello nazionale.

Il Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il fondo per la ripresa e la resilienza<sup>73</sup> stabilisce che il 37% delle risorse debbano essere destinate alla transizione ambientale ed il 20% a quella digitale. Si può stimare che il Piano nel suo complesso destini il 40% delle risorse alla politica ambientale ed il 27% a quella digitale, attestandosi così nettamente al di sopra dei parametri stabiliti a livello comunitario.

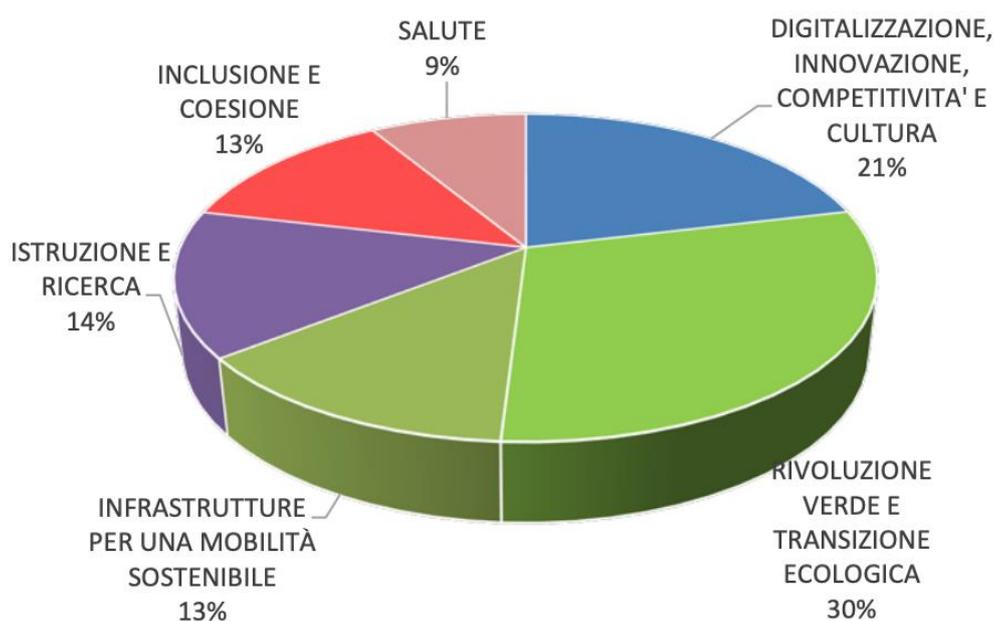


Figura 2.7 La ripartizione complessiva dei fondi tra le sei Missioni. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

### 2.5.1 Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

La prima Missione, dal nome “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”<sup>74</sup>, ha come obiettivo il rilancio del Paese in termini di competitività e produttività. La finalità di questa prima Missione è quello di ridurre il divario esistente in termini di

<sup>73</sup> Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, *REGOLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2020 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, 22 giugno 2020

<sup>74</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

competitività, produttività e digitalizzazione<sup>75</sup> affinché il Paese possa diventare attraente in termini di investimenti privato.

La Missione si articola in tre componenti:

- reinventare la Pubblica Amministrazione mediante un piano focalizzato sulla digitalizzazione;
- favorire la digitalizzazione del sistema produttivo;
- rilanciare i settori della cultura e del turismo mediante un brand che rappresenti il Paese nel mondo.

I fondi assegnati alla prima missione dal Piano sono un totale di 40,32 miliardi di euro, ai quali si sommano 8,74 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 80 mila euro provenienti dal REACT UE.

I fondi stanziati vengono suddivisi tra le tre componenti.

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
<b>Totale Missione 1</b>	<b>40,32</b>	<b>0,80</b>	<b>8,74</b>	<b>49,86</b>

Tabella 2.4 La suddivisione dei fondi tra le tre componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.



Figura 2.8 La suddivisione dei fondi percentuale tra le tre componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

<sup>75</sup> Ivi pag. 62

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- Digitalizzare la Pubblica Amministrazione. Garantire l'accessibilità ed efficienza affinché cittadini ed imprese possano usufruire di tutti i servizi che offre; snellire e semplificare i procedimenti amministrativi;
- “Sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso investimenti nella digitalizzazione e nella gestione del carico pregresso di cause civili e penali”<sup>76</sup>. Le azioni introdotte dal PNRR dovranno diminuire i tempi medi dei processi penali di circa il 10% e dei processi civili di circa il 40%. Tale azione si articola in due investimenti. Il primo prevede un piano di assunzioni temporanee al fine di supportare i giudici nella conclusione delle partiche e nelle competenze digitali richieste che si sostanzia nell'assunzione di 23350 risorse umane. L'intero processo di assunzioni verrà associato ad un processo di formazione garantito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e la Scuola Superiore della Magistratura; il secondo investimento si sostanzia in un piano di assunzioni di 250 funzionari con contratto di 30 mesi e 90 assistenti informatici per un contratto di 30 mesi. Il piano di assunzioni ha la finalità di rafforzare l'ufficio del processo, garantire una transizione tecnologica ed il trasferimento delle conoscenze.
- Implementare la Transizione 4.0. Sostenere il tessuto imprenditoriale del Paese, favorendo investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione. Tra i progetti vi è la volontà di garantire la costruzione di una banda larga ultraveloce.
- Supportare il settore del turismo e della cultura. Promuovere il patrimonio culturale e la costruzione di un brand che rappresenti l'Italia a livello internazionale. “Dobbiamo prendere atto – ha affermato il Ministro del turismo Massimo Garavaglia - che sono cambiati i comportamenti del turista e che la trasformazione digitale è la chiave per la futura competitività del nostro Paese”<sup>77</sup>. L'obiettivo, ha sottolineato il Ministro, è far sì che il turismo possa equivalere al 20% del Pil nazionale. Uno dei nodi centrali concerne la creazione di un “*Hub del turismo digitale*”<sup>78</sup> che consenta di mettere a sistema il mondo del turismo. L'investimento si baserà su un cambio paradigmatico della concezione del settore turistico, affinché, mediante una migliore

---

<sup>76</sup> Ivi pag. 63

<sup>77</sup> TTG Italia, *Hub digitale del turismo I 2 miliardi di Garavaglia*, 23 aprile 2021

<sup>78</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

conoscenza delle preferenze individuali attraverso sistemi di *data analytics*, sia possibile far convergere l'offerta con la domanda.

L'innovazione e la digitalizzazione sono tematiche fortemente trasversali, che ineriscono anche le altre missioni:

- La missione 2 e 3 in riferimento alle infrastrutture energetiche a quelle dei trasporti;
- La missione 4 in ambito di scuola, in merito alla formazione dei docenti e ai programmi didattici;
- La missione 5 e 6 in merito alla sanità, competenze degli operatori sanitarie e ai dispositivi a disposizione.

### **2.5.2 Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica**

La seconda Missione, dal nome “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, ha come obiettivo il coinvolgimento di tutti i settori nel processo di transizione ecologica, garantendone l'accelerazione.

La Missione si articola in quattro componenti:

- “Economia circolare e agricoltura sostenibile;
- Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile;
- Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici;
- Tutela del territorio e della risorsa idrica”<sup>79</sup>

I fondi assegnati alla seconda missione provenienti fondo del PNRR sono 59,47 miliardi di euro, ai quali si sommano 9,16 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 1,31 miliardi di euro provenienti dal REACT UE.

I fondi stanziati vengono suddivisi tra le quattro componenti.

---

<sup>79</sup> Ivi pag. 64

 <b>M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA</b>	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITA' SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
<b>Totale Missione 2</b>	<b>59,47</b>	<b>1,31</b>	<b>9,16</b>	<b>69,94</b>

Tabella 2.5 *La suddivisione dei fondi tra le quattro componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

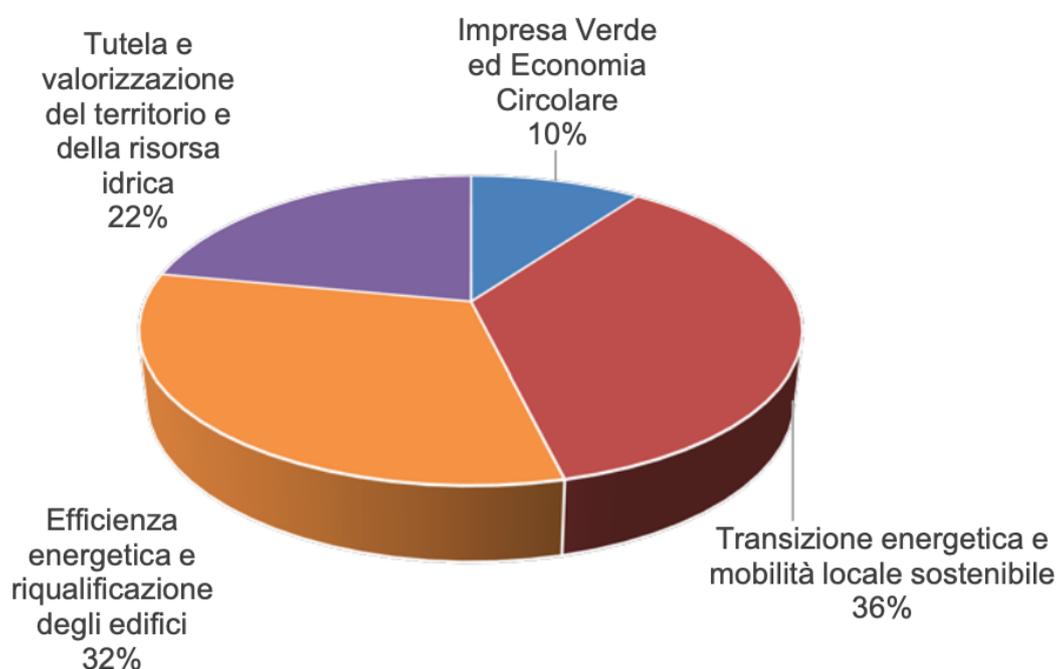


Figura 2.9 *La suddivisione dei fondi percentuale tra le quattro componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- Promuovere un processo di sostenibilità ambientale mediante una migliore gestione della raccolta differenziata, la promozione dell'economia circolare, la costruzione di una filiera agricola e alimentare green;
- Sostenere la decarbonizzazione dei settori produttivi attraverso massicci investimenti nelle risorse rinnovabili;

- Incremento di un trasporto locale che promuova il paradigma sostenibile per garantire il compimento del processo di decarbonizzazione ed un potenziamento della qualità vita;
- In linea con le indicazioni comunitarie, incentivare la produzione ed utilizzo dell'idrogeno;
- Potenziare dal punto di vista energetico il patrimonio mobiliare pubblico e privato;
- Messa a punto di sistemi di monitoraggio per prevenire i cambiamenti climatici e comprendere le conseguenze in riferimento al dissesto idrogeologico.

### **2.5.3 Missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile**

La terza Missione, dal nome “infrastrutture per una mobilità sostenibile”<sup>80</sup>, ha come obiettivo la costruzione di un complesso di infrastrutture sostenibile, digitalizzato ed attuato entro il 2026, in linea con la “strategia per la mobilità intelligente e sostenibile” formulata dall’*European Green Deal*.

La Missione si articola in due componenti:

- Investimenti sulla rete ferroviaria. Il Paese è caratterizzato da una struttura ferroviaria fortemente disomogenea che rappresenta una barriera per lo sviluppo economico e sociale. La rete ad alta velocità si interrompe alla Napoli/Salerno ed anche in parte del territorio centrale e di collegamento tra Est-Ovest del territorio italiano vi sono zone disconnesse. La conseguenza è che circa il 90% degli italiani per effettuare spostamenti predilige l’utilizzo di automobili ed in termini di merci circa il 54,5% viene trasportata mediante strada circa l’11 % su rotaia (a differenza della media europea che è 18,7%). La “Strategia per una mobilità intelligente e sostenibile” della Commissione europea ha individuato come obiettivo di raddoppiare lo spostamento ferroviario ad alta velocità entro il 2030, triplicandolo entro il 2050, e di amplificare il movimento delle merci su rotaia del 50% entro il 2030 e di raddoppiarlo entro il 2050<sup>81</sup>.
- Intermodalità e logistica integrata. La mancanza di infrastrutture adeguate costituisce un ostacolo anche per la competitività della struttura della logistica.

---

<sup>80</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>81</sup> *Ibidem*

I fondi assegnati alla terza missione provenienti dal fondo del PNRR sono 25,40 miliardi di euro, ai quali si sommano 6,06 miliardi erogati mediante il Fondo complementare.

I fondi stanziati vengono suddivisi tra le due componenti.

 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
<b>Totale Missione 3</b>	<b>25,40</b>	<b>0,00</b>	<b>6,06</b>	<b>31,46</b>

Tabella 2.6 *La suddivisione dei fondi tra le due componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

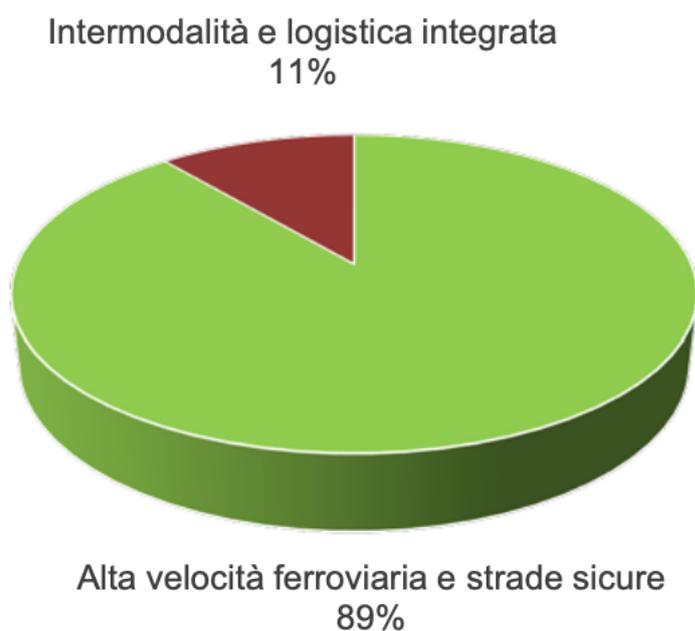


Figura 2.10 *La suddivisione percentuale dei fondi tra le due componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- trasferire lo spostamento di passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia affinché possano diminuire le emissioni e raggiungere la decarbonizzazione;
- una maggiore connettività e migliori collegamenti;
- digitalizzare i sistemi di trasporto;
- digitalizzare i centri della logistica;

- rafforzamento della competitività della struttura portuaria italiana in una ottica di sostenibilità;

#### **2.5.4 Missione 4: istruzione e ricerca**

La quarta Missione, dal nome “istruzione e ricerca”<sup>82</sup>, ha come obiettivo il rafforzamento dell’apprendimento, dell’innovazione e della multidisciplinarietà del sistema formativo, riconosciuto come preconditione dello sviluppo economico del Paese e della sua competitività.

Il PNRR individua e riconosce alcune delle principali debolezze del Paese in ambito di istruzione e ricerca:

- Mancanza di offerta di servizi per l’infanzia e l’istruzione primaria. L’obiettivo europeo prevede che il rapporto tra posti disponibili negli asili nido ed il numero di bambini tra 0 e 2 anni debba essere al 33%, in Italia la media è al 22%. Questa media è chiaramente indicativa perché vi sono forti squilibri nell’offerta a livello territoriale. Una delle conseguenze a tale problematica è l’indebolimento della partecipazione femminile al mercato del lavoro;
- Difficoltà nelle conoscenze di base ed elevato ritiro scolastico. L’Italia evidenzia un importante problema sul tasso di abbandono, spesso collegato al livello di povertà. Il ritiro scolastico raggiunge il 3,8% nelle scuole medie. Circa il 14,5% dei giovani tra i 18 ed i 24 anni non hanno raggiunto un livello di istruzione superiore a quello della scuola media;
- Basse percentuali di studenti laureati;
- Disallineamento tra formazione ed offerta di lavoro;
- Mancanza di un terreno fertile all’innovazione;
- Incapacità nell’utilizzo della ricerca nell’organismo produttivo.

La Missione si articola in due componenti:

- incremento dell’offerta formativa, a partire dalle strutture per l’infanzia fino all’università;
- la connessione tra la ricerca e l’impresa.

---

<sup>82</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

I fondi assegnati alla quarta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 30,88 miliardi di euro, ai quali si somma 1 miliardo erogato mediante il Fondo complementare e 1,93 dal REACT EU.

I fondi stanziati vengono suddivisi tra le due componenti.

 <b>M4. ISTRUZIONE E RICERCA</b>	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
<b>Totale Missione 4</b>	<b>30,88</b>	<b>1,93</b>	<b>1,00</b>	<b>33,81</b>

Tabella 2.7 La suddivisione dei fondi tra le due componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

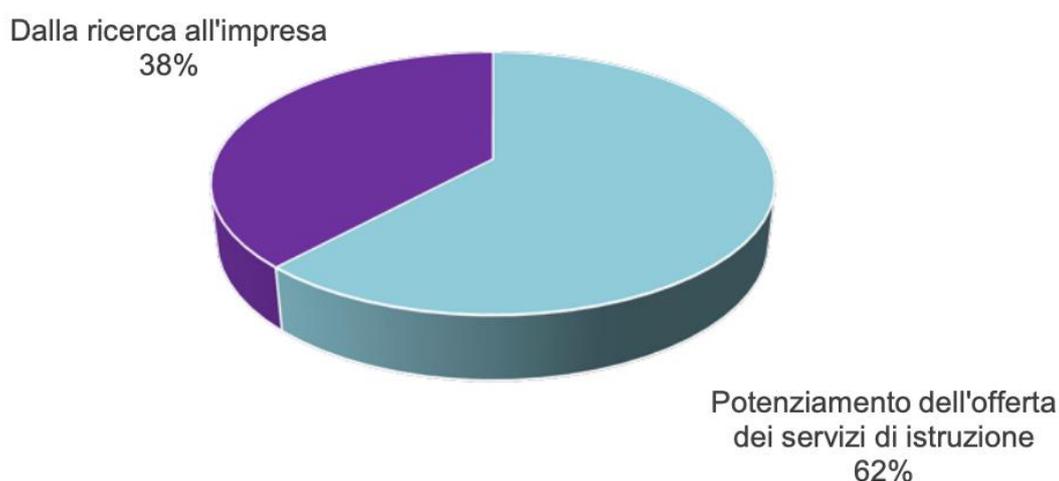


Figura 2.11 La suddivisione percentuale dei fondi tra le due componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira al:

- “miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione;
- miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti;
- ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche;
- riforma e ampliamento dei dottorati;
- rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese;
- sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico;

- potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione”<sup>83</sup>.

### 2.5.5 Missione 5: Coesione ed inclusione

La quinta Missione, dal nome “Coesione ed inclusione”<sup>84</sup>, svolge un ruolo cruciale all'interno del PNRR, questo perché con la transizione digitale ed ambientale, l'inclusione sociale viene definita come uno dei temi strategici.

L'obiettivo della quinta Missione è perseguire delle politiche di sostegno all'occupazione femminile e giovanile, promuovendo la parità di genere e il riequilibrio dello sviluppo del territorio, a partire dalle aree interne, non urbane fino a tutto il mezzogiorno.

La Missione si articola in tre componenti, le quali costituiscono gli ambiti che la Commissione europea aveva indicato all'interno delle raccomandazioni n.2 per il 2019 e n.2 per il 2020:

- Politiche per il lavoro. La finalità di tale componente è ideare strumenti che possano tutelare i lavoratori nel processo di trasformazione del mercato; promuovere il tasso di occupazione, mediante percorsi di formazione per i disoccupati ed i giovani; la diminuzione del *mismatch* tra le competenze non necessarie e quelle effettivamente richieste;
- Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore. La componente si articola intorno alla necessità di rafforzare le tutele dei soggetti più vulnerabili, enfatizzando la dimensione sociale delle politiche pubbliche;
- Interventi speciali per la coesione territoriale. È previsto un maggiore sostegno alle “aree interne del Paese, la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie, il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori, la riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES”<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>84</sup> *Ibidem*

<sup>85</sup> Servizio studi del Senato e della Camera, *Scheda di lettura Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 15 luglio 2021

I fondi assegnati alla quinta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 19,81 miliardi di euro, ai quali si sommano 2,77 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 7,25 dal REACT EU.

I fondi stanziati vengono suddivisi tra le tre componenti.

 <b>M5. INCLUSIONE E COESIONE</b>	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
<b>Totale Missione 5</b>	<b>19,81</b>	<b>7,25</b>	<b>2,77</b>	<b>29,83</b>

Tabella 2.8 *La suddivisione dei fondi tra le tre componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

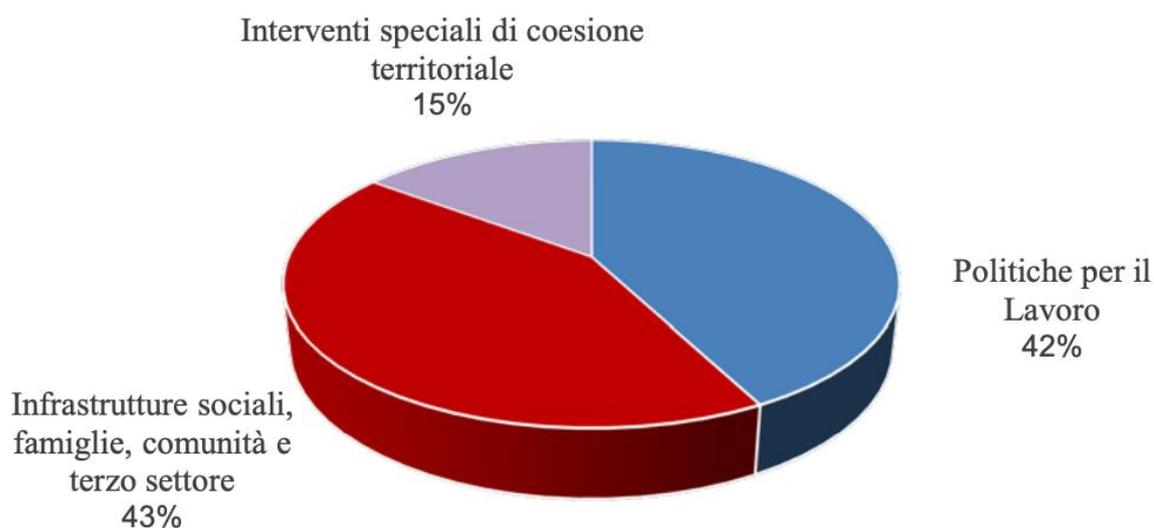


Figura 2.12 *La suddivisione percentuale dei fondi tra le tre componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- rafforzare i centri per l'impiego;
- incentivare realtà imprenditoriali femminili;
- garantire percorsi di sostegno per persone non autosufficienti;
- promuovere progetti di rigenerazione urbana.

### 2.5.6 Missione 6: Salute

La sesta Missione, dal nome “Salute”<sup>86</sup>, evidenziando l’universalità del valore della salute, e la bontà del Sistema Sanitario Nazionale, si pone come obiettivo la necessità di migliorare e colmare alcune lacune strutturali che la pandemia ha evidenziato.

In particolare, sono emerse delle disuguaglianze nell’erogazione dei servizi a seconda dell’area geografica in questione; una mancanza di collaborazione tra i diversi livelli di cura; tempi di attesa dilatanti; l’incapacità di mettere a sistema tattiche comuni che possano affrontare problematiche ambientali, climatiche e sanitarie.

La Missione si articola in due componenti:

- Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale
- Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale

I fondi assegnati alla sesta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 15,63 miliardi di euro, ai quali si sommano 2,89 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 1,71 dal REACT EU.

 <b>M6. SALUTE</b>	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
<b>Totale Missione 6</b>	<b>15,63</b>	<b>1,71</b>	<b>2,89</b>	<b>20,23</b>

Tabella 2.9 *La suddivisione dei fondi tra le due componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

---

<sup>86</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

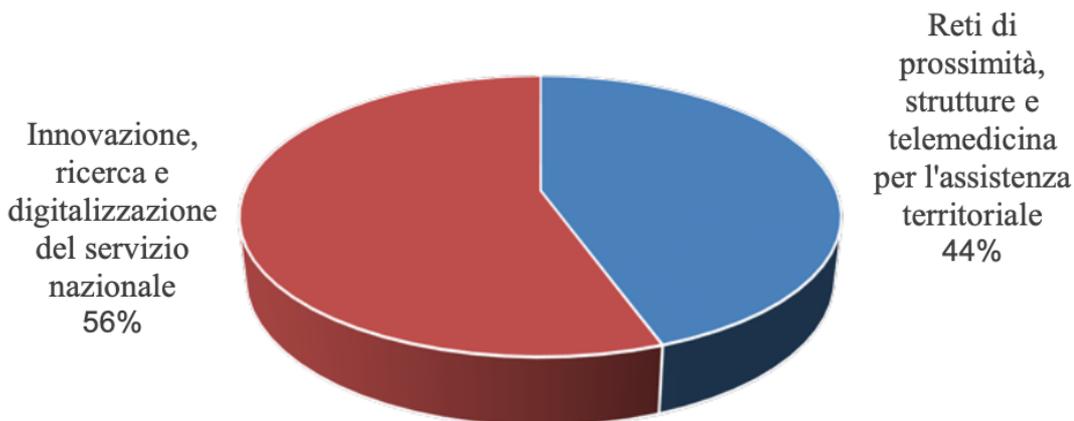


Figura 2.13 *La suddivisione percentuale dei fondi tra le due componenti.* Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- rafforzare il SSN;
- potenziare i servizi di cura a domicilio e a dimensione locale;
- promuovere lo sviluppo e la diffusione della telemedicina;
- investire nella ricerca di capitale umano, tecnologica, digitale;
- potenziare la ricerca scientifica.

## 2.6 Priorità trasversali

Alcune tematiche ed aree di intervento, sebbene non costituiscano una missione o riforma specifica, vengono definite trasversali. Il perseguimento delle politiche per i giovani, delle politiche di genere e delle politiche che promuovono la riduzione del divario territoriale sono obiettivi a cui ogni Missione e Riforma deve tendere.



Figura 2.14 *Le priorità trasversali.* Fonte: rielaborazione personale.

## 2.6.1 Le politiche per i giovani

Secondo i dati raccolti dall'Istat del febbraio 2021, il tasso di occupazione dei soggetti tra i 15 ed i 25 anni si è ridotto di tre volte rispetto alla media annuale nazionale, con una diminuzione di circa 14.7%<sup>87</sup>. La fascia di età tra i 25 ed i 34, che poteva vantare circa 945 mila posti di lavoro, ha subito una perdita generale di circa 258 mila posti di lavoro da febbraio 2021.

I NEET, ovvero coloro che non hanno una occupazione lavorativa e che non si stanno formando presso alcun corso di studio, a seguito della pandemia sono aumentati da 2.003.000 a 2.066.000. L'*Eurostat* riporta che l'Italia è il Paese europeo con più NEET: se la media europea si attesta al 16,4% di giovani che tra i 20 ed i 34 anni si collocano nei NEET, la media italiana è del 27,8%.

Il PNRR ha l'obiettivo di promuovere una più elevata presenza dei giovani all'interno del mercato lavorativo mediante azioni che inneschino l'aumento del tasso di occupazione giovanile, ed indiretti che favoriscano miglioramenti intergenerazionali.

### 2.6.1.1 L'impatto della prima Missione

Per quanto concerne le conseguenze che la prima Missione "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" comporterà in termini di divario generazionale, l'impatto si concretizzerà in termini di opportunità occupazionali in ambito della Pubblica Amministrazione e del turismo.

La missione è mossa dall'obiettivo di "valorizzazione del capitale umano"<sup>88</sup> affinché i giovani siano formati per affrontare le sfide lavorative future.

Per incentivare l'occupazione giovanile è previsto che per ottenere l'aggiudicazione dei finanziamenti provenienti dal PNRR e dal REACT-UE le imprese debbano garantire l'assunzione di giovani lavoratori per la realizzazione dei progetti.

Per quanto concerne il reclutamento di nuove risorse nella Pubblica Amministrazione è prevista:

- l'assunzione a tempo determinato per lo svolgimento del PNRR con una copertura di nove milioni di euro di risorse;

---

<sup>87</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*

<sup>88</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 27 maggio 2021

- l’inserimento di giovani ad elevato profilo formativo. Master, dottorati o esperienze di elevato spessore, consentiranno di accedere all’interno delle amministrazioni con percorsi più rapidi, sostenuti attraverso una formazione specifica.

Anche i tribunali saranno protagonisti di un ricambio generazionale entro i primi del tre mesi del 2022. Il PNRR prevede un piano di assunzioni temporanee, dal valore di circa 603 milioni di euro, con contratti a tempo determinato che si sostanzia nell’assunzione di:

- 1600 laureati con una copertura finanziaria di 211 milioni di euro;
- 750 diplomati specializzati con una copertura finanziaria di 82 milioni di euro;
- 3000 diplomati che formeranno lo staff amministrativo e tecnico a sostegno dello staff giudiziario con una copertura finanziaria di 310 milioni di euro.

Per quanto concerne la formazione digitale viene formulata l’idea del Servizio civile digitale. L’obiettivo è formare digitalmente i giovani affinché possano diventare dei facilitatori digitali e promuovere l’utilizzo e le competenze digitali. Lo scopo è che “Entro il 2026 il 70 % dei cittadini e residenti dovranno essere in possesso almeno delle competenze digitali di base”<sup>89</sup>. Per finanziare questo progetto il Piano stanziava 60 milioni di euro. Il processo di digitalizzazione consentirà ai giovani di essere più partecipi nell’esercizio dei diritti di cittadinanza.

Per agevolare l’ingresso dei giovani che ambiscono a lavorare nel settore turismo, viene prevista una Sezione Speciale Turismo del Fondo Centrale di Garanzia contenente 358 milioni di euro affinché sia più semplice accedere al credito. Il cronoprogramma della spesa prevede che entro il 2021 siano stanziati 100 miliardi, entro il 2022 58 miliardi, entro il 2023 100 miliardi, entro il 2024 50 miliardi ed entro il 2025 50 miliardi.

### **2.6.1.2 L’impatto della seconda Missione**

La seconda Missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, essendo finalizzata alla preservazione ambientale e alla transizione ecologica, è stata sviluppata secondo una logica futura e comporterà quindi conseguenzialmente benefici per le generazioni future.

Il report redatto da UnionCamere mediante il sistema informativo *Excelsior* rileva che dal 2020 al 2024 “l’incidenza stimata di figure a cui sarà domandata nel prossimo quinquennio

---

<sup>89</sup> Ivi pag. 75

un'attitudine green almeno medio-bassa va dal 60% per i gruppi *low-skill* al 63% delle professioni *high-skill*<sup>90</sup>.

Tra gli interventi presentati nel Piano vi è il “Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica”<sup>91</sup> che attraverso 250 milioni di prestiti, distribuiti dal 2022 fino al 2026 con 50 milioni all'anno, si propone di avere un'influenza su circa 400 start-up.

### **2.6.1.3 L'impatto della quarta Missione**

La quarta Missione, “Istruzione e ricerca”, è fortemente correlata anche alle politiche giovanili.

L'obiettivo principale della Missione concerne la formazione, affinché i giovani italiani possano partecipare attivamente alle questioni sociali, economiche e culturali del Paese ed essere pronti ad affrontare la trasformazione digitale ed ecologica delle quali il Paese sarà protagonista.

Alcuni delle azioni previste dalla Missione che hanno una particolare rilevanza per i giovani sono:

- diminuire il livello di rinuncia alla formazione scolastica;
- lo “Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)”<sup>92</sup> affinché gli studenti iscritti aumentino del cento per cento, che attualmente sono circa diciotto mila l'anno. Le risorse stanziare sotto forma di sovvenzioni sono 1500 milioni di cui 380 milioni rese disponibili dal 2020, 750 milioni nel 2023, 200 milioni nel 2024, 100 milioni nel 2025 ed infine 70 nel 2026<sup>93</sup>;
- “Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado”<sup>94</sup> attraverso 1.500 miliardi di sovvenzioni, ai quali si sommano 750 milioni di euro derivanti dal PON e 240 milioni

---

<sup>90</sup> Union Camere, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2020-2024)*, 2020.

<sup>91</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>92</sup> *Ibidem*

<sup>93</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>94</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

dalla legge di bilancio del 2021. Le sovvenzioni vengono suddivise nel seguente modo, 400 milioni nel 2021, 460 nel 2022, 510 nel 2023: 510 e 130 nel 2024<sup>95</sup>;

- la “Riforma delle classi di laurea”<sup>96</sup> da completare entro il 202;
- aumentare le residenze disponibili per gli studenti. L’obiettivo è raggiungere entro il 2026 una disponibilità di circa 100 mila alloggi, partendo da una base di 40 mila. Le risorse stanziare mediante sovvenzioni sono 960 milioni di euro, distribuiti dal 2022 al 2026. Nel 2022 verranno rese disponibili 40 milioni di euro, nel 2023 160 milioni di euro, nel 2024 320 milioni di euro, nel 2025 280 milioni di euro e nel 2026 160 milioni di euro<sup>97</sup>;
- aumentare le borse di studio disponibili. La misura si pone l’obiettivo di aumentare le risorse disponibili di circa 700 euro, dotando così gli studenti di una disponibilità finanziaria di circa 4000 euro. La misura nasce dal divario, che vuole colmare, tra la percentuale del 12% di studenti italiani con una borsa di studio e quella europea, pari al 25%. Le risorse disponibili sono 500 milioni di sovvenzioni distribuite come segue, 166 milioni nel 2020, 167 nel 2023 e 167 nel 2014. A tali fondi si aggiungono 450 milioni provenienti dal fondo del REACT-UE e 660 stanziati mediante la legge di bilancio del 2021<sup>98</sup>;
- “Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori”<sup>99</sup> con 600 milioni di euro di sovvenzioni, suddivisi come segue: 100 milioni nel 2022, 175 nel 2023, 150 nel 2024, 100 nel 2025 e 75 nel 2026<sup>100</sup>. A queste risorse si sommano 200 milioni di euro che vengono stanziati da Fondi strutturali e da investimenti europei<sup>101</sup>.

---

<sup>95</sup> Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>96</sup> Governo italiano, Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”

<sup>97</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>98</sup> *Ibidem*

<sup>99</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>100</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>101</sup> *Ibidem*

#### **2.6.1.4 L'impatto della quinta Missione**

La quinta Missione, “Coesione ed inclusione”, si pone l’obiettivo di migliorare tre indicatori, quali il

- “Tasso di disoccupazione giovanile, che è pari al 29,2 per cento per giovani compresi fra i 15- 24 anni di età e al 14,8 per cento per quelli fra i 25 e i 34 anni;
- la quota di 18-24enni italiani che possiede al più un titolo secondario inferiore ed è già fuori dal sistema di istruzione e formazione. Tale indicatore è pari al 13,5 per cento (561mila giovani), un valore più elevato del benchmark europeo fissato al 10 per cento;
- incidenza dei Neet fra i giovani: pari al 27,9 per cento delle donne e al 19,9 per cento degli uomini.”<sup>102</sup>

Le due principali azioni previste dalla Missione in riferimento al tema dei giovani sono il consolidamento:

- del “sistema duale”<sup>103</sup>, ovvero una modalità mista tra formazione pratica ed in aula, mediante lo stanziamento di circa 600 milioni di sovvenzioni affinché possano prendervi parte circa 135 mila persone in più;
- del “servizio civile universale”<sup>104</sup> mediante lo stanziamento di circa 600 milioni di sovvenzioni affinché possano prendervi parte circa 135 mila persone in più.

#### **2.6.1.5 L'impatto della terza e della sesta Missione**

La terza Missione, “infrastrutture per una mobilità sostenibile”, rappresenta una grande opportunità per l’occupazione giovanile. L’indagine<sup>105</sup> svolta dall’Organizzazione internazionale del lavoro, evidenzia come il concetto di mobilità sostenibile possa contribuire alla produzione di 18 milioni di opportunità lavorative.

La sesta Missione, “Salute”, in particolare prevede l’inserimento di nuove borse di studio da stanziare per studenti i quali hanno una formazione in medicina generale.

---

<sup>102</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>103</sup> *Ibidem*

<sup>104</sup> *Ibidem*

<sup>105</sup> International Labour Organization, *World employment social outlook greening with jobs*, 2018

### 2.6.1.6 Valutazione dell’impatto macroeconomica sull’occupazione giovanile

Il Governo ha realizzato una stima dell’impatto che gli investimenti e le riforme analizzate innescheranno in termini di occupazione giovanile. Attraverso l’utilizzo del modello MACGEM-IT, basato “sull’integrazione della banca dati EU- KLEMS, che utilizza i microdati della *European Labour Force Survey (LFS)* e della *Structure of Earnings Survey (SES)*”<sup>106</sup>, è previsto che nel triennio 2024-2026 l’occupazione giovanile aumenterà del 3,2%. Il Mezzogiorno sarà particolarmente colpito favorevolmente dalle azioni previste dal Governo, si stima infatti che l’occupazione giovanile aumenterà del 4,9%.

	2021	2022	2023	2024-2026
<b>Occupazione totale</b>	<b>0,7</b>	<b>2,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
Occupazione giovanile	0,4	2,0	3,0	3,2
Occupazione giovanile Mezzogiorno	1,0	3,3	4,5	4,9

Tabella 2.10 *L’impatto che gli investimenti e le riforme analizzate innescheranno in termini di occupazione giovanile*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

Per quanto concerne l’impatto che ogni singola Missione avrà in termini di occupazione giovanile, nella tabella sottostante, si evince come ogni Missione contribuisce alla causa.

Le due Missioni che più impatteranno maggiormente sono la prima, “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, con un’incidenza sull’aumento dell’occupazione innescato dello 0,9% e la seconda, e la “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, con un’incidenza dello 0,8%. Le Missioni che di converso non sono determinanti sono la terza, “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” e la sesta, “Salute”, con un impatto rispettivamente dello 0,3% e 0,2% sull’occupazione.

	2021	2022	2023	2024-2026
<b>Totale PNRR</b>	<b>0,4</b>	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>
<b>M1</b>	0,1	0,4	0,8	0,9
<b>M2</b>	0,2	0,7	0,8	0,8
<b>M3</b>	0,0	0,1	0,2	0,3
<b>M4</b>	0,1	0,3	0,5	0,5
<b>M5</b>	0,1	0,4	0,5	0,6
<b>M6</b>	0,0	0,1	0,2	0,2

Tabella 2.11 *L’impatto che le sei Missioni innescheranno in termini di occupazione giovanile*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

<sup>106</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

## 2.6.2 Le politiche per le donne

Per quanto concerne le politiche per le donne, il Piano rappresenta una concreta opportunità per promuovere la lotta contro le discriminazioni e per garantire il raggiungimento di una reale uguaglianza.

Le politiche per le donne devono riguardare più punti cruciali. Innanzitutto, vi è un problema di ingresso nel mondo del lavoro: si stima che se la media europea delle donne occupate è al 67,4%, la media italiana è al 53,1%. Il divario di genere nel livello di partecipazione al mondo del lavoro nel 2019 si è attestato al 19,8%. Anche a seguito dell'ingresso nel mondo del lavoro, si evidenziano discriminazioni salariali, difficoltà nel raggiungimento di posizioni dirigenziali, una forte precarietà lavorativa.

In virtù di queste problematiche, il Governo ha intenzione di elaborare una Strategia per il periodo 2020-2025 che ruoti attorno a cinque punti, il lavoro, il reddito, le competenze, il tempo, il potere e la salute, al fine di perseguire la parità di genere. I cinque diversi settori nel loro insieme stabiliscono l'Indice sull'uguaglianza, compreso tra 1 e 100<sup>107</sup>. *L'European Institute for Gender Equality* ha calcolato l'indice dell'Italia del 2020, il quale si è attestato a 63,5 punti su 100, contro la media europea di 4,4 punti superiore<sup>108</sup>. In particolare, le disuguaglianze di genere sono presenti nell'area del potere con 48,8 punti, del tempo con 59,3 punti e della conoscenza con 61,9 punti. Nella categoria lavoro l'Italia presenta importanti problematiche in termini di genere, con un punteggio di 63,3, che è il più basso di tutta l'Unione Europea.

Il Piano interviene mediante su due dimensioni differenti. La prima è quella di interventi diretti al sostegno all'occupazione femminile; la seconda è quella dell'implementazione dei servizi e degli strumenti di sostegno per i bambini.

Per incentivare l'occupazione femminile è previsto che per ottenere l'aggiudicazione dei finanziamenti provenienti dal PNRR e dal REACT-UE le imprese debbano garantire l'assunzione di giovani lavoratori per la realizzazione dei progetti.

---

<sup>107</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>108</sup> European Institute for Gender, *Equality Gender Equality Index*

### 2.6.2.1 L'impatto della prima Missione

Per quanto concerne il divario di genere la prima Missione prevede un investimento da 490 sovvenzioni in ambito di formazione, denominato “Competenze e capacità amministrative”<sup>109</sup>, affinché i dipendenti pubblici acquisiscano competenze chiave come l'*empowerment* delle donne. Le risorse saranno distribuite nel seguente modo: nel 2021 0,5 milioni, nel 2022 2 milioni, nel 2023 1,5 milioni, nel 2024 2 milioni, nel 2025 2,5 milioni e nel 2026 1,5 milioni di euro<sup>110</sup>.

La riforma della quale sarà protagonista la Pubblica Amministrazione, in termini di “Accesso e reclutamento”<sup>111</sup> garantirà un maggior accesso alle funzioni pubbliche ed una maggiore equità nel raggiungimento di posizioni dirigenziali, che storicamente sono state riservate agli uomini. Il “Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019” svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha evidenziato che nel 2018 le donne impiegate nella PA erano circa il 35%, nella sanità il 65% e nell'istruzione circa tre quarti. La presenza femminile andava acuendosi tra le posizioni dirigenziali<sup>112</sup>.

Il cambio paradigmatico che consente di usufruire più facilmente dello *smart-working* faciliterà la conciliazione tra vita privata e occupazione lavorativa.

Il “Potenziamento e Ammodernamento dell'offerta turistica e culturale”<sup>113</sup> garantirà il consolidamento del settore turistico, il quale essendo uno sbocco lavorativo che vede una alta partecipazione femminile, rappresenterà una notevole occasione di occupazione lavorativa.

### 2.6.2.2 L'impatto della seconda Missione

La seconda Missione, “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, interviene in termini di edilizia abitativa con investimenti da 13.950 milioni di euro per finanziare “l'Ecobonus e

---

<sup>109</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>110</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>111</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>112</sup> Senato della repubblica, *Audizione dinanzi agli Uffici di Presidenza congiunti delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*, 20 ottobre 2020

<sup>113</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

Sismabonus fino al 110 per cento per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici”<sup>114</sup>. Considerando il ruolo che la donna svolge all'interno della vita domestica e che le famiglie monoparentali sono nella maggior parte dei casi composte dalle madri, questo tipo di azione è stata considerata dal Servizio Studi - Dipartimento Bilancio come una misura finalizzata alla lotta contro il divario di genere.

### **2.6.2.3 L'impatto della quarta Missione**

La quarta Missione “Istruzione e ricerca” ha un importante impatto sul divario di genere. A causa della mancanza di sistemi formativi diffusi, la cura dell'infanzia ha un forte impatto sulle strutture familiari.

Per quanto concerne l'istruzione e la formazione, il PNRR prevede un investimento mediante sovvenzioni di 4.600 milioni di euro in un Piano per “asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”<sup>115</sup>. L'investimento garantirà la l'introduzione di circa 228.000 posti.

Un altro investimento coinvolge l'incremento del tempo pieno e del servizio offerto dalle mense scolastiche, il quale con 960 milioni di sovvenzioni coinvolgerà la costruzione e ristrutturazione di circa 1000 edifici entro il 2026.

Il rafforzamento delle strutture di formazione ha l'obiettivo di sostenere l'occupazione femminile, la quale storicamente risente del ruolo che la donna ha nella società.

Per quanto concerne la ricerca, vi sono alcune azioni rilevanti in termini di lotta contro il divario di genere:

- “Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)” finanziato sotto forma di prestiti da 1.800 milioni di euro, con risorse specifiche destinate alla lotta contro il divario di genere;
- “Partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base”<sup>116</sup> finanziati con risorse pari a 1.610 milioni di euro. Tale

---

<sup>114</sup> *Ivi pag. 82*

<sup>115</sup> *ibidem*

<sup>116</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

azione dovrebbe comportare un aumento del numero delle ricercatrici con contratto a tempo determinato, tale per cui la media aumenterebbe dal 34% al 40%<sup>117</sup>;

- “orientamento attivo nella transizione scuola-università”<sup>118</sup> il quale mira all’abbassamento del divario di genere e al miglioramento degli indicatori dell’apprendimento finanziato da 250 milioni di sovvenzioni;
- “nuove competenze e nuovi linguaggi”<sup>119</sup> che garantiscano un apprendimento omogeneo delle competenze digitali. Le risorse previste dal PNRR sono 1.100 milioni di sovvenzioni.

#### **2.6.2.4 L’impatto della quinta Missione**

La quinta Missione, denominata “Coesione ed inclusione”<sup>120</sup>, interviene in più aree che comportano conseguenze in termini di lotta contro il divario di genere.

Le conseguenze di tale Missione potranno essere concretamente valutate mediante alcuni indicatori:

- “Tasso di occupazione femminile, pari al solo 50,1 per cento nel 2019, e di quasi 18 punti percentuali inferiore a quello maschile;
- gap nel tasso di occupazione fra donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e donne senza figli: per le prime tale tasso è pari al solo 74,3 per cento delle seconde”<sup>121</sup>.

Per favorire l’occupazione femminile, vengono previste varie azioni:

- incentivare la “creazione di imprese femminili” attraverso uno stanziamento di 400 milioni di euro. La finalità dell’investimento è “incrementare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso la previsione di misure volte a sostenere

---

<sup>117</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>118</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>119</sup> *Ibidem*

<sup>120</sup> *Ibidem*

<sup>121</sup> *Ibidem*

l'avvio di attività imprenditoriali femminili”<sup>122</sup>. Il Governo prevede inoltre la realizzazione di un “Fondo Impresa Donna” che sostenga realtà economiche già avviate;

- un “sistema di certificazione della parità di genere” dotato di dieci milioni di euro il quale dovrà elaborare delle *policy* che le aziende dovranno adottare e rispettare al fine di mantenere degli standard, ad esempio salariali, omogenei;
- “Politiche attive del sistema del lavoro e formazione” con a disposizione 4.400 milioni di euro. Tale azione ha anche l’obiettivo di ridurre i NEET, che come evidenziato dal report *Eurostat* sono maggiormente donne che uomini<sup>123</sup>.

Per quanto concerne la salute e l’assistenza sociale, la riforma quadro sulla disabilità e la riforma del sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti, finanziate da 800 milioni di euro, consentiranno un aumento dell’occupazione femminile come risultato di due conseguenze:

1. il settore dell’assistenza vede storicamente una maggiore partecipazione delle lavoratrici donne e quindi saranno maggiormente loro a godere delle nuove possibilità lavorative che ne deriveranno;
2. il rafforzamento dell’assistenza sanitaria e sociale consentirà un alleggerimento delle mansioni svolte dalle donne.

#### **2.6.2.5 L’impatto della sesta Missione**

Una delle conseguenze della pandemia da Covid-19 è stata la presa di coscienza che le differenze di genere possano comportare la necessità di percorsi di assistenza e cure sanitarie differenziate e personalizzate. Il Piano sottolinea come dal rafforzamento del settore della cura potrebbe derivare un aumento dell’occupazione femminile.

#### **2.6.2.6 Valutazione dell’impatto macroeconomica sul divario di genere**

All’interno del PNRR, il Governo ha realizzato una stima dell’impatto che gli investimenti e le riforme analizzate innescheranno in termini di occupazione femminile.

---

<sup>122</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>123</sup> Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, giugno 2021

Attraverso l'utilizzo del modello MACGEM-IT, basato "sull'integrazione della banca dati EU- KLEMS, che utilizza i micro-dati della *European Labour Force Survey (LFS)* e della *Structure of Earnings Survey (SES)*"<sup>124</sup>, si prevede che, tra il 2024 ed il 2026 l'occupazione femminile aumenti dal 4%, con un aumento del 5,5% concentrato nel Mezzogiorno.

	2021	2022	2023	2024-2026
<b>Occupazione totale</b>	<b>0,7</b>	<b>2,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
Occupazione femminile	0,7	2,2	3,5	4,0
Occupazione femminile Mezzogiorno	1,3	3,8	5,0	5,5

Tabella 2.12 *L'impatto che gli investimenti e le riforme analizzate innescheranno in termini di occupazione femminile*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani".

Per quanto concerne l'impatto di ogni Missione alla causa dell'aumento dell'occupazione femminile, si nota dalla tabella sottostante come ogni Missione comporti un effetto positivo. Le Missioni che in particolar modo segnano un aumento dell'occupazione femminile sono la prima, la seconda e la quarta, rispettivamente "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e "Istruzione e ricerca".

	2021	2022	2023	2024-2026
<b>Totale PNRR</b>	<b>0,7</b>	<b>2,2</b>	<b>3,5</b>	<b>4,0</b>
<i>M1</i>	0,1	0,5	0,9	1,1
<i>M2</i>	0,3	0,6	0,7	0,8
<i>M3</i>	0,0	0,1	0,2	0,2
<i>M4</i>	0,1	0,4	0,8	0,8
<i>M5</i>	0,1	0,5	0,7	0,7
<i>M6</i>	0,1	0,1	0,2	0,4

Tabella 2.13 *L'impatto che le sei Missioni innescheranno in termini di occupazione femminile*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani".

### 2.6.3. Il divario territoriale

Una priorità fondamentale prevista dal Piano è promuovere la convergenza dello sviluppo tra il Nord-Centro e Sud d'Italia.

Considerando che le regioni meridionali ospitano circa un terzo della popolazione italiana e che la produttività dall'area si attesta a circa un quarto del prodotto interno lordo, viene riconosciuta una debolezza che è necessario arginare.

<sup>124</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*

Tra le problematiche individuate non vi è solo una bassa produttività ma anche una mancanza di infrastrutture, capitale umano specializzato, opportunità lavorative che costringono i giovani a doversi trasferire.

Mediante i fondi stanziati dal Piano, il Governo ha previsto di indirizzare circa il 40% dei fondi concessi, che si attestano ad 82 miliardi di euro.

Il PNRR non stabilisce la ripartizione dei fondi tra le regioni Meridionali, ma il 25 aprile 2021 nel sito del Governo, è stata pubblicata la suddivisione dei fondi tra le sei Missioni<sup>125</sup>.

*(miliardi di euro)*

	<b>Missioni</b>	<b>Risorse</b>	<b>%</b>
1	Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	14,58	36,1%
2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	23,00	34,3%
3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	14,53	52,3%
4	Istruzione e ricerca	14,63	45,7%
5	Inclusione e coesione	8,81	39,4%
6	Salute	6,00	35-37% (*)
	<b>TOTALE</b>	<b>81,55</b>	

Tabella 2.14 *La suddivisione delle risorse tra le sei missioni per le politiche nel Mezzogiorno*. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Del Fondo REACT-UE, dal totale di 13,5 miliardi, 8,5 sono destinati alle regioni del Sud d'Italia.

### **2.6.3.1 L'impatto della prima Missione sulle priorità trasversali**

La prima Missione, "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", oltre a comportare delle conseguenze dirette negli ambiti analizzati, implicherà, in maniera indiretta degli effetti in riferimento al divario territoriale.

La Missione alloca nelle regioni Meridionali 14,58 milioni di euro.

Tra i vari investimenti e riforme, i principali interventi sono:

- si stima che oltre il 45% degli investimenti nella banda ultra-larga si collocheranno nei territori del Sud d'Italia;

<sup>125</sup> Governo italiano Presidenza del Consiglio dei ministri, *Trasmissione del PNRR al Parlamento*, 25 aprile 2021

- la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, sia delle infrastrutture che in termini di formazione del capitale umano avrà delle notevoli conseguenze per le regioni meridionali, le quali sono caratterizzate da un *digital divide* superiore rispetto alle regioni del Nord Italia;
- il collocamento dei fondi nel turismo rappresenterà un'importante occasione di rilancio per territori che vantano innumerevoli risorse artistiche e culturali, le quali hanno l'opportunità di essere messe a sistema;
- il Piano Transizione 4.0 rappresenterà un'occasione per le realtà imprenditoriali del Mezzogiorno, che potranno godere di incentivi fiscali.

### **2.6.3.2 L'impatto della seconda Missione sulle priorità trasversali**

La Missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica” contribuisce in particolar modo alla lotta al divario territoriale.

La Missione alloca nelle regioni Meridionali 23 milioni di euro.

Partendo dal presupposto che tutte le misure predisposte dovranno essere attuate ed implementate equamente su tutto il territorio, il Piano si propone di raggiungere la completa uniformazione tra Nord e Sud delle misure in ambito di economica circolare, della filiera produttiva agroalimentare e nella difesa delle risorse idriche.

La Commissione europea stessa ha raccomandato investimenti nella gestione dei rifiuti e delle risorse idriche nel Sud Italia<sup>126</sup>.

In particolar modo, alcuni degli investimenti che saranno concentrati nelle regioni del Sud d'Italia, concernano la “depurazione delle acque e alcuni progetti di potenziamento dell'industria nazionale in settori strategici per la produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile.”<sup>127</sup>

### **2.6.3.3 L'impatto della terza Missione sulle priorità trasversali**

La terza Missione “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” è fortemente collegata al divario territoriale. Una delle principali debolezze del sistema di infrastrutture ferroviario riguarda il differente sviluppo tra Nord e Sud ed aree urbane e non urbane.

---

<sup>126</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

<sup>127</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

La Missione alloca nelle regioni Meridionali 14,53 milioni di euro.

Il compimento della rete ad alta velocità, in particolare nel Mezzogiorno, offrirà un'opportunità di sviluppo equa a tutto il territorio consentendo al Paese una maggiore competitività e di assestarsi agli standard europei. Oltre alla linea ad alta velocità, il Piano predispone investimenti anche nelle linee ferroviarie regionali ed urbane nelle regioni Meridionali.

La finalità della Missione è colmare la disparità tra Nord e Sud ed una maggiore connessione tra Est e Ovest. Una maggiore connessione dei territori consentirà uno sviluppo più elevato della coesione territoriale e sarà un forte disincentivo di abbandono dei territori meno collegati.

#### **2.6.3.4 L'impatto della quarta Missione sulle priorità trasversali**

La quarta Missione "istruzione e ricerca", allocando 14,63 milioni di euro alla causa del Mezzogiorno, ha un forte impatto nelle regioni del Sud Italia.

Alcune importante problematica inerisce il tasso di abbandono scolastico, la mancanza di strutture formative adeguate, problemi che si intensificano Mezzogiorno.

La costruzione di nuove strutture di spicco nel settore della ricerca al Sud facilita lo spostamento delle conoscenze tecnologiche, la necessità e l'attrazione di capitale umano competente<sup>128</sup>.

#### **2.6.3.5 L'impatto della quinta Missione**

La quinta Missione "Coesione ed inclusione" è strettamente legata alla priorità trasversale del Mezzogiorno.

La Missione alloca nelle regioni Meridionali 8,81 milioni di euro.

Le conseguenze di tale Missione potranno essere concretamente valutate mediante alcuni indicatori:

- "Dotazione di servizi pubblici essenziali nelle aree marginalizzate
- investimenti in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno;

---

<sup>128</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

- divari territoriali dei tassi di occupazione e di disoccupazione;
- tasso di occupazione al Sud che è pari al 44,8 per cento contro il 67,9 per cento del nord;
- il saldo migratorio netto dal Sud (che negli ultimi 20 anni è stato di circa 1 milione di persone)<sup>129</sup>.

In particolar modo, ai fini di tale priorità trasversale la Componente “Interventi speciali per la coesione territoriale”, alla quale vengono assegnati 1,98 miliardi di euro, risulta essere importante.

La componente ha la finalità di diminuire il divario di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno e per raggiungere tale obiettivo alloca seguentemente i fondi:

- “830 milioni alla Strategia nazionale per le aree interne;
- 630 milioni in favore delle Zone Economiche Speciali (ZES);
- 300 milioni per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie;
- 220 milioni ad interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore<sup>130</sup>

Il Fondo complementare alloca circa 2,43 miliardi di euro al tale Componente, suddivisi seguentemente:

- 1.780 milioni alle aree vittime dei terremoti del 2009 e del 2016;
- 300 milioni allocati per lo sviluppo delle zone interne;
- 350 milioni per promuovere l’innovazione delle aree urbane meridionali.

Per quanto concerne la Strategia nazionale per le aree interne, oltre che i fondi provenienti dal Fondo del PNRR, si aggiungono 2,1 miliardi del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

### **2.6.3.6 L’impatto della sesta Missione**

La sesta Missione “Salute” impatta su tutte e tre le dimensioni trasversali del Piano.

Per quanto concerne il divario territoriale, la Missione si pone l’obiettivo di omogenizzare l’assistenza sanitaria in tutto il territorio italiano, il quale essendo contraddistinto da un sistema sanitario regionale differisce nell’offerta.

---

<sup>129</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>130</sup> Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021

Il paradigma che deve muovere il processo è l'idea di concepire la “casa come primo luogo di cura”<sup>131</sup>, per arrivare alle “Case della Comunità”<sup>132</sup> fino alle strutture ospedaliere. Tale Missione alloca nelle regioni Meridionali 6 milioni di euro.

### 2.6.3.7 Valutazione dell'impatto macroeconomica sul divario territoriale

All'interno del PNRR, il Governo ha realizzato una stima dell'impatto che gli investimenti e le riforme analizzate innescheranno in termini di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno. Il PNRR evidenzia che “il Mezzogiorno contribuisce per un punto percentuale allo scostamento del PIL nazionale nell'anno finale del Piano”<sup>133</sup>.

Nel 2026, il Mezzogiorno contribuirà al PIL nazionale con una cifra pari al 23,4%, contro il 22% del 2019.

	2021	2022	2023	2024-2026
<b>PIL</b>	0,2	0,7	1,0	1,0
<b>Consumi</b>	0,3	0,8	1,1	1,1
<b>Spesa pubblica</b>	0,2	0,5	0,8	0,6
<b>Investimenti</b>	0,6	2,0	3,5	3,9
<b>Occupazione</b>	0,3	0,8	1,1	1,1

Tabella 2.15 *Il contributo del Mezzogiorno in termini di PIL, consumo, spesa pubblica, investimenti ed occupazione per effetto del PNRR.* Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

Questi dati evidenziano un'importante crescita che si innescherà durante l'attuazione del Piano. In questa analisi non viene presa in considerazione l'aumento di ricchezza che il PNRR genererà anche a seguito del suo completamento.

## 2.7 Le riforme

Il testo introduce varie tipologie di riforme, specificando le peculiarità.

- Le riforme orizzontali o di contesto, sono quelle riforme comuni a tutte le missioni del Piano; trasversali agli ambiti di intervento hanno la finalità di migliorare l'efficienza, l'equità e la competitività.

<sup>131</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>132</sup> *Ibidem*

<sup>133</sup> *Ibidem*

- Le riforme abilitanti, finalizzate a sostenere l’attuazione del Piano rimuovendo le problematiche di natura amministrativa, regolativa e procedurale.
- Le riforme settoriali, strettamente legate alle singole missioni, hanno l’obiettivo di inserire regimi regolatori e procedurali specifici a seconda dei differenti ambiti di intervento.

Accanto a queste tra tipologie di riforme ben definite, vi sono le riforma di accompagnamento, le quali sebbene non rientrino nell’ambito di intervento specifico del Piano, sono necessarie per il suo compimento.

## Riforme

Riforme orizzontali: innovazioni strutturali dell'ordinamento d'interesse trasversale a tutte le missioni del piano

Riforme abilitanti: interventi funzionali a garantire l'attuazione del piano

Riforme di accompagnamento: riforme che, seppure non comprese nel perimetro del piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione

Figura 2.15 *Le riforme del PNRR*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

### *Le riforme orizzontali*

Le due riforme definite come orizzontali dal Piano sono la riforma della Pubblica Amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

#### **2.7.1 La riforma della Pubblica Amministrazione**

L’ambito della Pubblica Amministrazione viene individuato come uno dei punti di estrema debolezza del Paese. Tra le problematiche che il settore evidenzia, e che richiedono un profondo rinnovamento dell’area, vi sono:

- mancanza di personale. Una progressiva riduzione del numero di impiegati pubblici ha comportato una carenza di personale. Si stima che il numero totale dipendenti pubblici italiani sia fortemente al di sotto della media OCSE;
- assenza di ricambio generazionale. Una delle conseguenze della riduzione dei dipendenti è l’innalzamento dell’età media dei dipendenti pubblici, che attualmente si attesta a circa 50 anni. Il 16,3% del totale dei dipendenti pubblici ha più di 60 anni ed il 4,2% ne ha meno di 30<sup>134</sup>. A fronte della cessazione di carriera di tre dipendenti

<sup>134</sup> Ivi pag 91

pubblici consegue una sola assunzione. Il ricambio generazionale si è quasi del tutto bloccato, con la conseguenza che non vi è più corrispondenza tra le competenze richieste e quelle disponibili;

- scarsità di competenze e formazione. Nel corso degli anni sono diminuiti sempre più gli investimenti in ambito di formazione dei dipendenti pubblici. Se nel 2008 gli investimenti in formazione si attestavano a circa 262 milioni di euro, nel 2019 sono diminuiti a 164 milioni, con una conseguenziale media di 48 euro per dipendente;
- procedure complesse. La Pubblica Amministrazione, a causa di una crescente sovrapposizione, si trova ad amministrare e dover gestire procedure complesse e farraginose, con uno scarso livello di organizzazione tra il livello nazionale, regionale e locale;
- problemi strutturali. La somma di problemi strutturali interni a procedure complesse ha comportato la diminuzione della capacità di gestione ed implementazione di investimenti privati e pubblici. La conseguenza è stata un progressivo alzamento dei costi finanziari per la collettività.

La Commissione europea stessa ha richiesto una riforma della Pubblica Amministrazione italiana, la quale comporti meccanismi di implementazione snelli e percorsi di selezione che garantiscano la scelta dei migliori candidati in termini di competenze.

"Il Piano –ha affermato il Ministro della Pubblica Amministrazione Renato Brunetta – riconosce alla Pubblica amministrazione il ruolo di architrave della ripresa del Paese, fattore abilitante per la crescita. Ci sono le risorse economiche, grazie ai fondi europei, e politiche, grazie al Governo Draghi di unità nazionale, per una incisiva riforma del lavoro pubblico. Abbiamo il dovere di rendere la Pa attrattiva per i giovani e per i migliori talenti, ridisegnando il reclutamento, i profili professionali e i percorsi di carriera. Il Pnrr permette il ricambio generazionale e l'ingresso nelle amministrazioni delle 'professioni del futuro'. È finito il tempo della Pa ammortizzatore sociale, del posto fisso come rendita di posizione. Abbiamo bisogno di civil servant motivati, valorizzati e ben pagati per scongiurare il rischio di un blocco resistente a qualsiasi cambiamento. Qualificare, semplificare e digitalizzare: oggi è possibile. Non sprechiamo questa occasione irripetibile"<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Ministro per la Pubblica Amministrazione, *Pnrr: la nuova Pa a misura di Next Generation Eu*, 27 aprile 2021

Alla luce di tale preambolo, le linee sulla quale si articola la riforma della PA sono quattro:

1. accesso;
2. buona amministrazione;
3. competenze;
4. digitalizzazione.

Ogni area di intervento viene esplicito mediante gli obiettivi che si pone di raggiungere, le modalità di realizzazione ed i tempi previsti.

<b>Pubblica Amministrazione</b>	<i>Obiettivi</i>	<i>Modalità</i>	<i>Tempi</i>
<i>Accesso</i>	<p>Valutare il candidato, non solo sulla base delle conoscenze possedute, ma anche sulla base delle competenze.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• effettuare uno screening delle competenze richieste;</li> <li>• garantire efficaci sistemi di preselezione;</li> <li>• assicurare modalità a distanza delle prove.</li> </ul>	<p>Progettare una piattaforma unica per l'assunzione dei dipendenti pubblici.</p> <p>Predisposizione di nuovi percorsi di ammissione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserimento rapido per giovani ad elevato profilo formativo, acquisito mediante master, dottorati;</li> <li>• Maggiore interazione con Università e luoghi di alta formazione per garantire una migliore celerità nell'inserimento</li> </ul>	2021

		<p>di giovani meritevoli;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selezione di esperti multidisciplinari, inseriti mediante contratti a tempo determinato, da affiancare alle amministrazioni locali e centrali nella gestione dei fondi e dei progetti previsti dal PNRR.</li> </ul>	
<p><i>Buona Amministrazione</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accorciare la durata dei procedimenti, in particolare modo quelli che coinvolgono una pluralità di soggetti;</li> <li>• liberalizzare e armonizzare le procedure;</li> <li>• potenziare lo strumento degli "Sportelli Unici per le</li> </ul>	<p>Istituzione di un tavolo tecnico, composto da cinque incaricati indicati dalla Conferenza delle Regioni, tre proposti da ANCI e UPI e quattro avanzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effettuare un catalogo di tutti i procedimenti e relativi regimi</li> <li>• concretizzazione del principio "once-only" secondo il quale "il cittadino non</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-legge entro maggio 2021 il cui oggetto sarà la semplificazione degli interventi più urgenti.</li> <li>• L'attività di semplificazione e di adeguamento dei vincoli burocratici avanzerà, in</li> </ul>

	<p>Attività Produttive per l'Edilizia (SUAP e SUE)<sup>136</sup> attraverso la digitalizzazione delle pratiche e di tutti i dati disponibili;</p>	<p>può essere veicolo di dati per pubbliche amministrazioni incapaci di dialogare tra di loro<sup>137</sup>;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'assunzione e formazione di pool di esperti che garantiscano l'assistenza tecnica (TA) attraverso un sostegno alle amministrazioni regionali;</li> <li>• mettere in pratica la valutazione delle performance delle amministrazioni, al fine di promuovere ed incentivare l'operato dei dipendenti che perseguono pratiche di innovazione e</li> </ul>	<p>maniera graduale fino al 2026.</p>
--	---	--	---------------------------------------

<sup>136</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*

<sup>137</sup> Italia Open Gov, *Servizi digitali Cittadinanza digitale e Innovazione, Quarto Piano Nazionale d'Azione*

		<p>miglioramento dei processi e servizi offerti e delle prestazioni garantite.</p>	
<i>Competenze</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definizione di “parametri di riferimento” al fine di selezionare i profili professionali più adeguati;</li> <li>• l’armonizzazione tra abilità possedute e prospettive di crescita</li> <li>• promuovere la formazione digitale degli amministratori;</li> </ul>	<p>Maggiore mobilità orizzontale tra le amministrazioni e verticale per garantire che soggetti meritevoli possano perseguire avanzamenti di carriera.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA); nuovi corsi per il personale della PA in merito alle nuove competenze richieste dal PNRR;</li> <li>• la promozione e condivisione delle best practices a livello dirigenziale;</li> <li>• la messa a punto di metodi per valutare l’effetto in ambito di</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2021 l’attuazione della riforma delle carriere</li> <li>• 2023 messa a punto del fabbisogno della PA</li> </ul>

		formazione nel medio periodo.	
<i>Digitalizzazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ottimizzare la PA mediante l'azione tecnologica ed organizzativa ;</li> <li>• Sfruttare le competenze interne</li> <li>• Concretizzare gli investimenti</li> </ul>	<p>Ruolo centrale del Dipartimento della Funzione Pubblica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Reingegnerizzazione delle procedure secondo standard comuni; la loro implementazione anche a livello di amministrazioni periferiche, Regioni ed enti locali; e la gestione di tutti gli aspetti afferenti la selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione”<sup>138</sup>.</li> </ul> <p>Ruolo chiave del Ministero per la Transizione digitale per</p>	

<sup>138</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

		stabilire e realizzare le tecnologie necessarie.	
--	--	--	--

Tabella 2.16 *La riforma della Pubblica Amministrazione*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

### 2.7.2 La riforma della giustizia

Il problema centrale che concerne il sistema della giustizia italiana riguarda la celerità dei processi giudiziari.

La Commissione europea stessa ha richiamato il Paese nel 2019 e 2020 nelle *Country Specific Recommendations* sostenendo la necessità di migliorare l’efficienza giudiziaria.

La celerità della giustizia non è solo un valore civile che uno Stato di diritto deve garantire, ma è anche fortemente legato al lato economico.

Viene attestato che a tempi più abbreviati dei processi giudiziaria del 50%, corrisponda un aumento della grandezza delle imprese del 10%.

Il legame tra giustizia ed economia appare così evidente: una realtà imprenditoriale per essere proficua deve essere innestata in un sistema economico e sociale in grado di garantire tempi processuali rapidi ed efficienti.

Il progetto illustrato all’interno del PNRR ha l’obiettivo di:

- completare l’Ufficio del processo, definito come “progetto di miglioramento del servizio giustizia, che partendo da prassi virtuose di revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, consente di supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari”<sup>139</sup>;
- potenziare e avvalorare le risorse umane che operano all’interno del sistema giudiziario, affiancando competenze tecniche che possano monitorare i risultati e l’attuazione dei processi;
- implementare la formazione e le competenze digitali;
- intervenire in ambito penitenziario affinché possa essere rafforzato e consolidato il valore rieducativo della pena.

---

<sup>139</sup> Ministero della Giustizia, *Ufficio per il processo*

Alla luce di tale preambolo, le linee sulla quale si articola la riforma della giustizia sono cinque:

- interventi sull'organizzazione: Ufficio del processo e potenziamento dell'amministrazione;
- riforma del processo civile e *Alternative Dispute Resolution (ADR)*;
- riforma della giustizia tributaria;
- riforma del processo penale;
- riforma dell'Ordinamento giudiziario.

<b>Riforma della giustizia</b>	<i>Obiettivi</i>	<i>Modalità</i>	<i>Tempi</i>
<i>Ufficio del processo e potenziamento dell'amministrazione</i>	Migliorare la prestazione degli uffici giudiziaria, abbreviando i tempi dei processi civili e penali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementare i team dei magistrati;</li> <li>• Creazione di nuovi ruoli professionali;</li> <li>• Le risorse assunte con contratto a tempo determinato a fini dell'attuazione del PNRR accederanno ad un canale privilegiato nei concorsi;</li> <li>• Per accelerare le assunzioni i concorsi si svolgono sulla base dei titoli.</li> </ul>	Funzionamento dell'Ufficio del Processo nel 2022.

<p><i>Riforma del processo civile articolata in:</i></p>			
<p><i>1. Alternative Dispute Resolution (ADR)</i></p>	<p>Rafforzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbitrato,</li> <li>• Negoziazione</li> <li>• Assistita mediazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “possibilità di attribuire agli arbitri il potere di emanare provvedimenti di natura cautelare”<sup>140</sup></li> <li>• colmare le mancanze normative in tema di negoziazione assistita</li> <li>• facilitazioni economiche per favorire la mediazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2021: approvazione legge delega;</li> <li>• 2022: decreti attuativi;</li> <li>• 2023: regolamenti e decreti ministeriali.</li> </ul>
<p><i>2. Interventi sul processo civile</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprimere la fase preparatoria ed introduttiva;</li> <li>• Ridurre le udienze superflue;</li> <li>• Ristrutturare la fase decisoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitalizzazione dei processi</li> <li>• Valorizzazione dei principi di sinteticità e autosufficienza</li> <li>• Rinvio pregiudiziale in cassazione: definito come “il potere del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2021: approvazione legge delega;</li> <li>• 2022: decreti attuativi.</li> </ul>

<sup>140</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

		giudice di merito di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione per sottoporle la risoluzione di una questione nuova” <sup>141</sup>	
3. <i>Interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali</i>	Semplificare e accelerare il processo esecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• semplificazione dei sistemi processuali,</li> <li>• maggiore celerità</li> <li>• maggiore effettività.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2021: approvazione legge delega;</li> <li>• 2022: decreti attuativi</li> <li>• 2023: regolamenti e decreti ministeriali</li> </ul>
<i>Riforma della giustizia tributaria</i>	Diminuire e velocizzare i ricorsi in Cassazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantire la fruizione al pubblico delle fonti giurisprudenziali;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2021: approvazione legge delega</li> </ul>

---

<sup>141</sup> *Ivi pag. 101*

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Rinvio pregiudiziale per risolvere dubbi interpretativi, per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione”<sup>142</sup> ;</li> <li>• Implementare del personale;</li> <li>• Rafforzamento della Sezione tributaria della Corte di Cassazione.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2022: decreti attuativi</li> <li>• 2023: regolamenti e decreti ministeriali</li> </ul>
<i>Riforma del processo penale</i>	Aumentare la produttività del processo penale e velocizzarsi i tempi di determinazione:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideazione di una piattaforma telematica che raccolga atti, documenti e comunicazioni .</li> </ul>	È stata istituita una Commissione per redigere proposte di riforma. È previsto che i lavori della Commissione siano terminati entro il 23 aprile 2021, effettivamente

<sup>142</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

		<p>Le azioni previste per ridurre i procedimenti concernono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la procedibilità dei reati;</li> <li>• l'opportunità di annullare alcuni tipi di crimini attraverso comportamenti riparatori a garanzia delle parti lese;</li> <li>• un maggiore utilizzo della particolare tenuità del fatto.</li> </ul>	<p>prorogati all'8 maggio 2021.</p>
<p><i>Riforma dell'Ordinamento giudiziario</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliorare l'organizzazione delle risorse umane;</li> <li>• aumentare l'indipendenza della magistratura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione degli obiettivi da raggiungere degli uffici;</li> <li>• rafforzamento del ruolo del dirigente nella gestione dei funzionari;</li> <li>• ristrutturazione e delle Procure della Repubblica;</li> </ul>	<p>È stata istituita una Commissione per redigere proposte di riforma del funzionamento elettorale del CSM. È previsto che i lavori della Commissione siano terminati entro il 15 maggio 2021.</p>

		<p>In relazione ai Magistrati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserimento più rapido dei magistrati;</li> <li>• Obbligo per i magistrati di permanenza per almeno 4 anni nell'ufficio assegnato;</li> <li>• Riforma del procedimento di selezione</li> </ul>	
--	--	--	--

Tabella 2.17 *La riforma della Giustizia*. Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”.

### *Le riforme abilitanti*

Le due riforme definite come abilitanti dal Piano sono la semplificazione e la concorrenza.

### **2.7.3 La semplificazione della legislazione**

Un nodo chiave che rappresenta un freno alla vita economica ed uno ostacolo alla vita dei cittadini è costituito dalla complessità delle leggi che regolano le attività nel Paese. La mancanza di chiarezza e l'eccessiva stratificazione di leggi richiedono che una delle riforme centrali, non per altro necessaria per la realizzazione di tutte le Missioni, sia la semplificazione della legislazione.

Gli interventi previsti dal Piano, volti alla semplificazione e alla razionalizzazione, e all'attuazione delle missioni e delle riforme del PNRR, sono:

- Un maggiore sostegno alla Pubblica Amministrazione attraverso le assunzioni di nuove risorse affinché venga perseguita la semplificazione amministrativa;
- Miglioramento della validità, chiarezza, dell'impatto, monitoraggio e valutazione della regolazione;
- Riforma delle norme che regolano l'aggiudicazione degli appalti pubblici;

- Snellimento delle procedure che concernono la Valutazione d'impatto ambientale (VIA);
- Rimozione degli ostacoli burocratici ai fini dell'attuazione del Superbonus;
- Facilitazione delle norme inerenti agli investimenti e alle azioni nelle regioni del Mezzogiorno;
- Presa di coscienza che la complessità delle norme abbiano anziché scoraggiato, consentito la proliferazione della corruzione. Il Piano prevede la modifica delle norme finalizzate all'anticorruzione;
- La riforma "*Recovery Procurement Platform*"<sup>143</sup> è finalizzata alla “modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo, attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici”<sup>144</sup>;
- Consolidare le azioni di riesame e stima della spesa mediante il rafforzamento del MEF;
- Abbreviare i tempi di pagamento ed il ritardo della Pubblica Amministrazione mediante un'implementazione delle tecniche e dei processi di monitoraggio;
- Fornire la Pubblica Amministrazione di un “sistema di contabilità basato sul principio accrual unico”<sup>145</sup>;
- Garantire controlli circoscritti al fine di ridurre il divario nella contribuzione alla tassazione;
- Promuovere il federalismo fiscale, stabilendo standard e regole comuni che comportino una equa attribuzione delle risorse economiche a comuni, città metropolitane, province e regioni.

#### **2.7.4 La concorrenza**

La legge annuale per il mercato e la concorrenza è una delle due riforme abilitanti previste dal PNRR. Approvata nel 2009, la legge è stata applicata a partire dal 2017 mediante la legge n.124/2017. L'importanza di tale legge concerne la tutela del mercato e del suo efficiente

---

<sup>143</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*

<sup>144</sup> *Ibidem*

<sup>145</sup> *Ibidem*

funzionamento, nel rispetto del contesto economico e sociale. È previsto che il disegno di legge in questione venga esposto al Parlamento non oltre luglio 2021 e che riguardi gli ambiti seguenti.

Le norme che concernono la “Realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche”<sup>146</sup> devono garantire l’estensione di reti di telecomunicazioni nelle zone che ne sono prive; l’utilizzo di criteri trasparenti per la l’autorizzazione all’utilizzo dei porti; l’incremento di infrastrutture dell’energia elettrica.

Un punto centrale del Piano prevede la “Rimozione di barriere all’entrata nei mercati”<sup>147</sup> affinché venga promosso un principio di maggiore concorrenza in riferimento ad alcuni ambiti.

L’intento, mediante la “Concorrenza e valori sociali”<sup>148</sup>, è quello di tutelare gli interessi della collettività, in riferimento ad alcuni ambiti non economici, quali quello sanitario, ambientale e dei servizi pubblici.

Il “Rafforzamento dei poteri di antitrust *enforcement* e dei poteri di regolazione settoriale”<sup>149</sup> prevede l’allineamento della normativa nazionale con quella europea ed il conferimento di maggiori poteri alle Autorità nazionale di regolazione.

Infine, vi è la “Vigilanza del mercato e conformità dei prodotti”<sup>150</sup> finalizzato a chiarire, rafforzare e digitalizzare il sistema di controllo.

---

<sup>146</sup> Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<sup>147</sup> *Ibidem*

<sup>148</sup> *Ibidem*

<sup>149</sup> *Ibidem*

<sup>150</sup> *Ibidem*

## CAPITOLO 3: I PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA E LE GOVERNANCE EUROPEE A CONFRONTO

### 3.1 Introduzione

Il terzo capitolo ha l'obiettivo di comprendere le scelte effettuate dai Governi europei nell'ambito dei piani nazionali e di resilienza. L'obiettivo non è fine a sé stesso: attraverso l'analisi e la comparazione si vuole evidenziare quali saranno le politiche del futuro, che tipo di crescita innescheranno ed il sistema di *governance* ideato per garantire l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza. Un'attenzione particolare è stata infatti assegnata alla *governance* promossa da alcuni paesi, individuando i punti di forza, che possono costituire delle *best practice*, ed i punti di debolezza.

L'approccio utilizzato richiama la forma dell'imbuto: partendo da un'analisi che coinvolge la totalità dei piani europei, attraverso una lente d'ingrandimento sempre più accurata, si giunge ad uno studio ancora più approfondito di alcuni piani.

L'analisi è stata strutturata su tre livelli, articolati a loro volta in varie direttrici. Ogni livello è propedeutico al precedente e ad ognuno di essi è stato associato un grado di profondità sempre maggiore. Per comprendere le singole scelte è necessario contestualizzarle ed avere una visione d'insieme.

Il primo livello prende in considerazione i venticinque dei ventisette piani presentati. L'analisi si articola su quattro direttrici: la comparazione della data di presentazione del piano, della scelta se finanziare il piano mediante prestiti e sovvenzioni, delle quote assegnate alla transizione digitale ed ambientale e della valutazione assegnata dalla Commissione europea.

Anche il secondo livello è una comparazione, la quale ancora più in profondità, analizza e compara il contenuto di quattordici piani selezionati. Le direttrici sono tre e si articolano in una classificazione secondo i sei pilastri, secondo i sette Flagshing programs e secondo i settori economici prevalentemente coinvolti.

Nel terzo livello sono stati presi in considerazione tre piani europei, quello francese, quello tedesco e quello spagnolo. L'obiettivo è poter confrontare le scelte delle quattro principali economie europee in ambito di gestione e di contenuto del piano. La prima direttrice è

composta dall'analisi della *governance* istituita, quale cuore pulsante della ricerca. Attraverso una profonda analisi dei piani è stato possibile mettere a sistema come vari organismi dovranno garantire l'attuazione ed il monitoraggio del piano. Sono state effettuate riflessioni che hanno condotto ad una comparazione delle quattro principali *governance* europee. La seconda direttrice è composta da un'analisi del piano francese, tedesco e spagnolo. Il piano italiano, essendo stato analizzato nel secondo capitolo, non è stato incluso. Il *modus operandi* individuato per effettuare un confronto chiaro e basato su dati certi è stato valutare i piani predisposti dai tre Paesi sulla base del contesto economico che contraddistingue le tre economie a seguito dell'avvento della pandemia; il contenuto e le peculiarità dei tre Piani; i risultati attesi. La terza direttrice si articola in una comparazione dei dati rilevati.

### **3.2 La comparazione dei 25 Piani**

Sulla base di dati forniti dalla Commissione europea e da dati estrapolati ed interpretati dai piani nazionali è possibile effettuare alcune considerazioni.

Per quanto concerne la data di presentazione dei Piani, si rileva che due dei Ventisette Stati membri non abbiano ancora presentato alla Commissione europea il Piano redatto, quali la Bulgaria e l'Olanda.

Considerando la data di scadenza del 30 aprile 2021 prevista dalla Commissione europea per l'invio dei Piani Nazionali di ripresa e resilienza, dieci Paesi hanno rispettato il termine, quali Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna.

Il secondo dato da comparare riguarda la scelta se finanziare il Piano mediante sia sovvenzioni che prestiti. È necessario sottolineare come il quadro previsto possa essere soggetto a mutazione in quanto l'articolo 14 del REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO stabilisce che uno Stato possa “chiedere un sostegno sotto forma di prestito contestualmente alla presentazione di un piano per la ripresa e la resilienza di cui all'articolo 18 o in un momento diverso fino al 31 agosto 2023. In quest'ultimo caso la richiesta è corredata di un piano per la ripresa e la resilienza riveduto comprendente traguardi e obiettivi supplementari”<sup>151</sup>. Per quanto concerne i Piani presentati

---

<sup>151</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2020/852 del parlamento europeo e del consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, 22 giugno 2020

finora, solo sette Paesi hanno richiesto prestiti, quali Cipro, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia. Tra questi solo Grecia, Italia e Romania hanno chiesto l'intero importo dei prestiti a disposizione, mentre Cipro, Polonia, Portogallo e Slovenia hanno previsto prestiti tra il 16% ed il 37% della cifra massima prevista. Il prestito massimo è calcolato come il 6,8% del PIL registrato nel 2019.

Per quanto concerne le sovvenzioni, fatta eccezione della Lettonia e Svezia, tutti gli Stati membri hanno richiesto l'importo totale delle sovvenzioni previste.

Come approfondito nel primo capitolo<sup>152</sup>, il 70% delle sovvenzioni vengono calcolate sulla base della popolazione, del PIL pro capite e tasso di disoccupazione ed il 30% valutando anche la diminuzione del PIL nel 2020 e la variazione aggregata del periodo 2020-2021. La conseguenza della scelta di tali criteri è che sono state assegnate ai Paesi più poveri maggiori sovvenzioni, con la finalità di concepire il PNRR come uno strumento per promuovere non solo lo sviluppo ma anche la convergenza della ricchezza dei Paesi europei.

Il grafico evidenzia come al diminuire del PIL pro-capite aumentino le sovvenzioni assegnate.

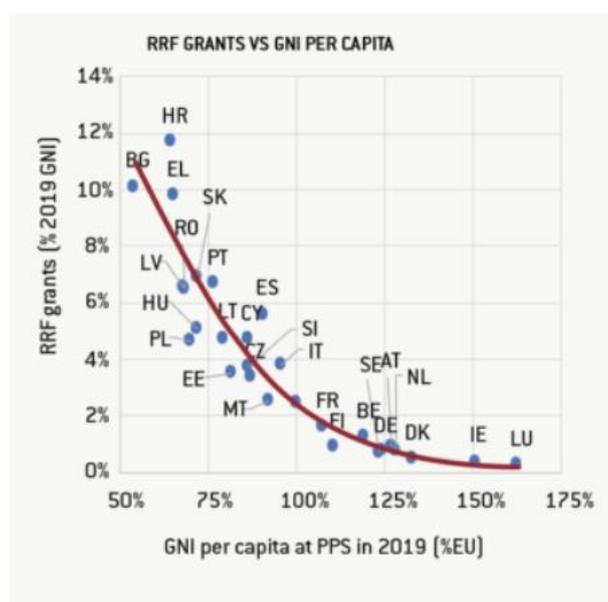


Figura 3.1 *Rapporto tra PIL pro-capite e sovvenzioni*. Fonte: Istituto Bruegel.

<sup>152</sup> Paragrafo 1.8.2

Il terzo dato da comparare concerne le quote assegnate alla transizione ambientale e digitale da ciascun Paese. Un primo limite di tale analisi consiste nel fatto che, come si rileva dall'analisi effettuata paese per paese nel paragrafo precedente, non tutti gli Stati hanno specificato la percentuale delle risorse assegnate alle due cause. Un secondo limite da considerare si riscontra nel fatto che talvolta esiste una certa sovrapposizione tra le finalità ambientali e digitali, che non è possibile rilevare. Considerando che ogni paese, come stabilito all'articolo 18 del REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, debba aver destinato almeno il 37% delle risorse per la componente verde ed il 20% per la componente digitale è possibile effettuare una comparazione tra la transizione verde, digitale e quello che in tale sede definiamo come altro. Si rileva che i paesi a cui sono stati assegnati meno contributi finanziari, ovvero sovvenzioni, destinano maggiori fondi alle due cause, di converso i paesi che hanno a disposizione importi più elevati hanno presentato dei Piani con finalità più variegate ed articolate che in tale sede vengono raggruppate nella categoria "altro". Nella tabella sottostante viene indicato quante risorse ogni paese destina alle due cause. In alcuni casi le cifre verdi, digitali e assegnate ad altre spese si sovrappongono, il grado di specificità dei piani elaborati dai paesi non permette di suddividere le risorse in comparti perfettamente stagni.

Il Paese che in proporzione assegna maggiori risorse alla transizione verde, circa il 60% è il Lussemburgo, ed il Paese che assegna maggiori risorse alla transizione digitale, circa il 52%, è la Germania. I paesi che assegnano meno risorse alla causa ambientale, circa il 38%, sono l'Italia, il Portogallo, la Lettonia e la Grecia, i quali potendo contare su un numero di sovvenzioni più elevate, hanno maggiormente diversificato la spesa. Per quanto concerne la missione digitale la maggior parte dei paesi sono allineati sulle risorse assegnate, che si attestano all'incirca intorno al 20-30%. In questa sede è quindi più opportuno evidenziare i paesi che differiscono da tale scelta e che hanno deciso di caratterizzare il loro piano investendo sul digitale, come il caso già citato della Germania e dell'Austria.

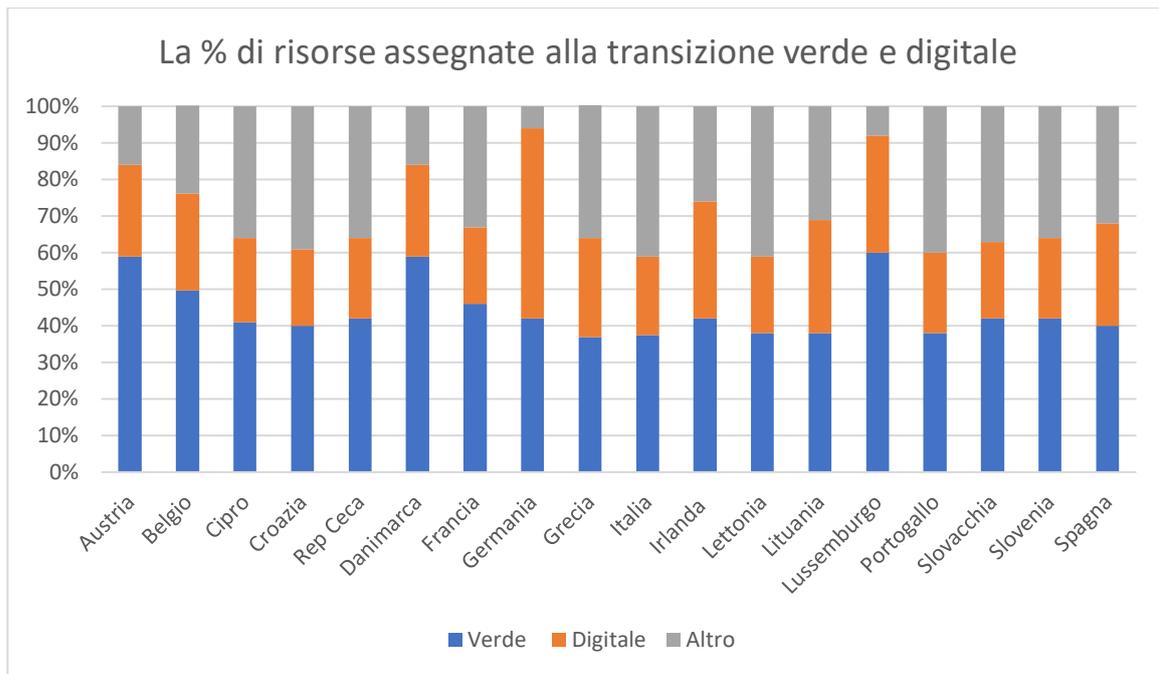


Figura 3.2 La % di risorse assegnate alla transizione verde e digitale. Fonte: rielaborazione personale, dati forniti dalla Camera della Commissione europea.

Il quarto dato da comparare concerne la valutazione che la Commissione ha assegnato ad ogni Piano. L'articolo 19 e l'allegato V del REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO stabiliscono i criteri di valutazione dei piani nazionali, quali il Piano concorre adeguatamente allo sviluppo dei sei pilastri; risponde alle questioni previste nelle raccomandazioni effettuate dalla Commissione; rafforza la crescita del Paese; non arreca danno ambientale; contribuisce alla transizione ambientale e digitale; ha un impatto nel lungo periodo; predispone efficaci strumenti di monitoraggio e attuazione; giustifica i costi; previene pratiche corruttive e conflitti di interesse; è coerente. Attualmente i Piani valutati hanno tutti ottenuto la stessa valutazione ovvero dieci A ed una B alla voce dei costi.

Le motivazioni principali utilizzate per giustificare l'assegnazione di una B alla voce costi di tutti i piani presentati sono che talvolta è stata riscontrata una carenza di informazioni; i costi stimati e le spiegazioni non sono realistici; in alcuni casi non è possibile accedere alle fonti citate per verificare la veridicità delle tesi proposte. Una considerazione opportuna da effettuare concerne il fatto che per motivare l'assegnazione della B, in alcuni casi è stato utilizzato solo uno dei motivi sopra elencati, in altri invece sono state formulate più critiche. Risulta legittimo domandarsi quindi come mai tutti i paesi hanno ricevuto la stessa valutazione per i costi.

L'unico Paese che fa eccezione è il Belgio, che ha ottenuto una B anche alla voce coerenza. Tra i motivi che giustificano la scelta di assegnare tale votazione al Belgio vi sono la mancanza di alcune riforme complementari che avrebbero potuto aumentare la capacità economica di alcuni investimenti; vi potrebbe essere una maggiore logicità tra l'obiettivo della sostenibilità e della produttiva promossi dal Piano.

### **3.3 La comparazione attraverso i pilastri, i *Flagshing programs* ed i settori economici prevalentemente coinvolti**

Attraverso una serie di dati è stato possibile effettuare una comparazione di quattordici piani europei, quali Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Uno degli studi che ha maggiormente trattato la comparazione tra i quattordici piani europei è l'Istituto di ricerca Bruegel, da cui è stata tratta fonte per tale analisi.

L'analisi si base su tre parametri:

1. I sei pilastri
2. I *Flagship programs*
3. I settori economici

*La classificazione secondo i sei pilastri del Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.*

La prima comparazione che viene effettuata si fonda su come i Paesi abbiano deciso di distribuire le risorse tra i sei pilastri previsti dal REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO all'articolo 3, quali:

7. "transizione verde;
8. trasformazione digitale;
9. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
10. coesione sociale e territoriale;
11. salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi;

12. politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze".<sup>153</sup>

La principale problematica di questa classificazione è che, essendo i confini degli investimenti molto labili, spesso possono essere ricondotti a più pilastri rendendo così la classificazione complessa.

Un esempio chiarificatore è quello della “de carbonizzazione del settore”, intervento che può essere ricollegato sia al primo pilastro, quale transizione verde, che al terzo, quale crescita sostenibile. Nel caso specifico del Piano italiano, analizzato nel secondo capitolo, sono stati riscontrati vari casi di investimenti non facilmente collocabili ad un'unica area, come il caso della “Creazione di imprese femminili”, che formalmente è inserito all'interno della quinta missione ma che potrebbe essere associato anche alla terza e quarta missione. Un altro esempio concerne gli investimenti che favoriscono sia la transizione verde che quella digitale.

Per ovviare questa problematica la strategia che può essere utilizzata è analizzare in coppia i pilastri assegnandovi così gli investimenti inerenti ad entrambi. La tabella sottostante evidenzia la creazione di plurime nuove categorie.

	1	1 & 2	1 & 3	1 & 4	1 & 5	1 & 6	2	2 & 2	2 & 3	2 & 4	2 & 5	2 & 6	3	4	4 & 4	5	5 & 6	6	U	tot
B E	2. 66		0. 92				1. 09		0. 12		0. 08		0. 54	0. 40		0. 04		0. 08		5. 93
C Y	0. 09		0. 36				0. 09						0. 43			0. 17		0. 09		1. 23
D K	1. 30		0. 13				0. 09									0. 03				1. 56
F R	7. 97		12. .2 2				5. 20		0. 52				3. 74	2. 63		4. 05		5. 13		41. .6 4

<sup>153</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *REGOLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, 22 giugno 2020

D E	2. 52		8. 74				2. 80		3. 14		7. 29	1. 44		0. 50		0. 80		0. 73		27 .9 5
G R	1. 19	0. 3 0	4. 04		1. 6 0		1. 77		1. 18	0. 2 2	0. 38	1. 63	2. 57	0. 41		0. 93		0. 81	0. 0 4	18 .1 9
H U	1. 18		1. 81						0. 81		2. 53	0. 66		0. 22						7. 20
I T	54 .8 8	3. 7 1	18 .6 2		6. 0 0		14 .7 6		18 .4 6		13 .9 1	2. 90	15 .6 7	10 .9 2	1. 9 3	5. 44		14 .5 7	3. 6 0	19 1. 50
L U	0. 04										0. 02		0. 01	0. 02						0. 09
P L	20 .6 3						4. 90						4. 70			4. 54			1. 2 0	35 .9 7
P T	1. 58		2. 09		0. 3 9		2. 46						3. 60	0. 83		4. 12		1. 57		16 .6 4
S K	1. 13		1. 17				1. 10		0. 02		0. 04		0. 73			1. 23		0. 88		6. 55
S I		0. 0 9	0. 84		0. 3 6	0. 0 1	0. 20				0. 08	0. 07	0. 02	0. 18 6		0. 15	0. 0 1	0. 02	0. 1 5	2. 56
S P	10 .5 5	2. 4 2	17 .9 2	0. 3 0			9. 72				4. 32	3. 59	9. 55	0. 69		4. 45		3. 75		69 .5 3
T o t	10 5. 71	6. 5 1	68 .8 7	0. 3 0	8. 3 5	0. 0 1	44 .1 7		24 .2 4	0. 2 2	28 .6 5	10 .2 9	41 .8 0	18 .8 2	1. 9 3	25 .9 6	0. 0 1	27 .7 7	4. 9 9	

Tabella 3.1 *La classificazione secondo i sei pilastri*. Fonte: rielaborazione personale, dati forniti dall'Istituto Bruegel.

Dalla tabella si evince come alcuni pilastri abbiano più affinità progettuali e di investimento rispetto ad altri. È il caso del primo pilastro, della transizione verde, e del terzo pilastro, della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In quasi tutti i paesi, infatti, l'unione dei due pilastri evidenzia la presenza di investimenti non riconducibili ad uno o all'altro pilastro. Lo stesso ragionamento può essere applicato alla coppia del secondo e terzo pilastro e alla coppia del secondo e del quinto pilastro. È opportuno evidenziare come si tratti in quasi tutti i casi di tematiche inerenti, in sensi ampio, alla sostenibilità digitale ed ambientale, ambiti fortemente interconnessi tra loro. In particolare, Grecia ed Italia risultano essere i due paesi con un numero di investimenti maggiormente riconducibile a più pilastri.

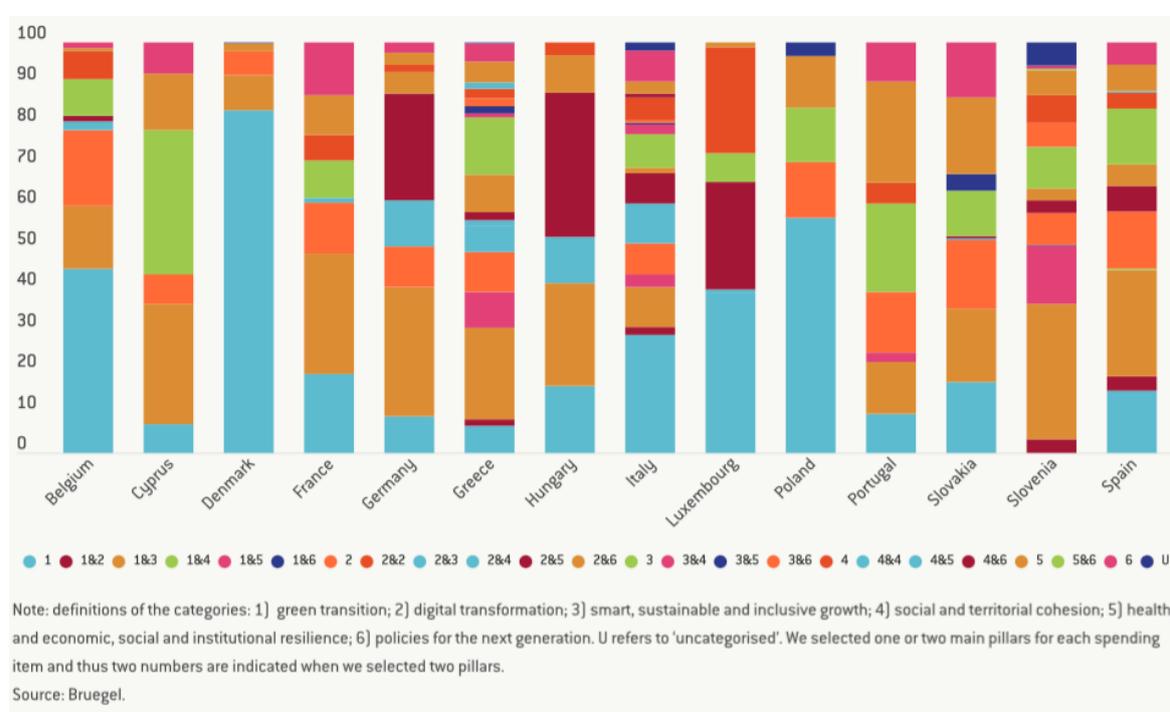


Figura 3.3 La classificazione secondo i sei pilastri. Fonte: dati forniti dall'Istituto Bruegel.

### La classificazione secondo i sette Flagshing programs stabiliti dalla Commissione

La seconda comparazione si basa sui *flagship areas*, i settori di punta, che gli investimenti e le riforma previste dai PNRR dei singoli paesi devono coinvolgere.

I settori di punta sono sette, quali Accedere (*Power up*), Ristrutturare (*Renovate*), Ricaricare e Ridare energia (*Recharge and refuel*), Connettere (*Connect*), Ammodernare (*Modernise*), Estendere (*Scale-up*) e Dare nuove e più elevate competenze (*Reskill and upskill*)<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> Commissione europea, *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european central bank, the european economic and social committee, the*

Tale classificazione risulta, rispetto alla precedente, essere più semplice e certa date le limitate sovrapposizioni.

Il limite individuato risulta in questo caso essere l'impossibilità di inserire tutti gli investimenti verdi, digitali e quelli che non sono riconducibili alle sette aree. Per tale motivo è stato deciso di aggiungere tre categorie, quali "Altro verde", "Altro digitale" e "Non categorizzato".

	1.Power up	2.Renovate	3.Recharge and refuel	4.Connect	5.Modernise	6.Scale-Up	7.Reskill and upskill	8.Other green	9.Other digital	Uncategorised	Country Total
Belgium	0.61	1.07	0.88	0.18	0.59		0.70			1.90	5.93
Cyprus	0.36		0.09	0.05	0.13		0.09			0.51	1.23
Denmark	0.39	0.83	0.22	0.01	0.07	0.01	0.00			0.03	1.56
France	3.68	7.33	6.78	0.24	3.01	1.80	8.08	2.29	0.39	8.05	41.64
Germany	3.32	2.52	5.93	2.20	7.89	0.75	1.47		1.90	1.98	27.95
Greece	1.83	2.82	1.05	0.58	2.73	0.06	2.41			6.70	18.19
Hungary	1.05		1.81		0.07		1.47			2.81	7.20
Italy	15.07	19.42	35.44	12.73	12.43	1.00	20.07	18.17	0.50	56.67	191.50
Luxembourg		0.02	0.03	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01		0.00	0.09
Poland	13.49		7.30	4.90	4.54	0.25	1.41			4.08	35.97
Portugal	1.23	0.61	0.97		0.98		1.88	1.26	0.92	8.80	16.64
Slovakia	0.75	0.74	0.80	0.04	1.12		1.62			1.48	6.55
Slovenia	0.30	0.09	0.29	0.05	0.25		0.13			1.44	2.56
Spain	4.72	6.82	13.20	10.64	5.38		7.32			21.44	69.53
EU total	46.79	42.27	74.79	31.64	39.21	3.88	46.65	21.72	3.70	115.89	426.54

Tabella 3.2 La classificazione secondo i Flagship programs. Fonte: dati forniti dall'Istituto Bruegel.

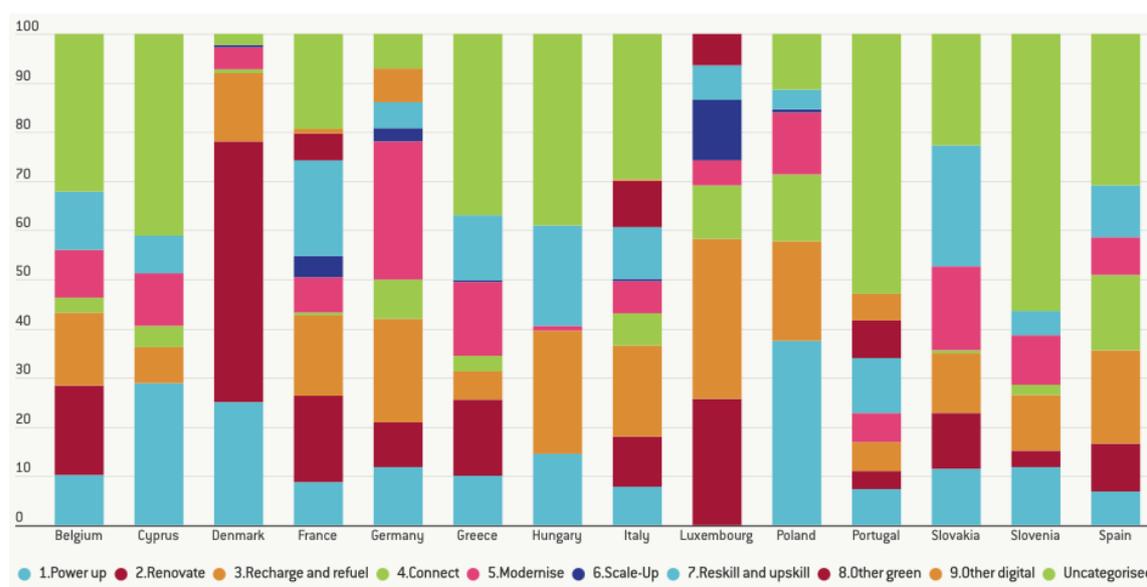


Figura 3.4 *La classificazione secondo i Flagshing programs*. Fonte: dati forniti dall'Istituto Bruegel.

Attraverso le due figure soprastanti è possibile evidenziare e ragionare su quali settori di punta i paesi hanno deciso di concentrare le loro strategie. L'analisi permette di individuare gli obiettivi che tendenzialmente i paesi ritengono prioritari e che, di converso, ritengono secondari.

La *flagship* più sostenuta è la *Recharge and refuel*, a cui tutti i paesi contribuiscono.

I quattordici paesi presi in analisi destinano circa 74 miliardi di euro per “promuove l'utilizzo di tecnologie pulite per incoraggiare lo sviluppo di trasporti sostenibili e stazioni di ricarica e rifornimento e l'estensione del trasporto pubblico”<sup>155</sup>. L'obiettivo è quello di creare entro il 2025 “uno dei tre milioni di punti di ricarica necessari nel 2030 e la metà delle 1000 stazioni di idrogeno necessarie”. La partecipazione dei quattordici paesi permette di definire questo obiettivo come quello ritenuto prioritario. I paesi che destinano la maggiore percentuale delle risorse che hanno a disposizione a tale *flagship* sono il Lussemburgo (32,67%), l'Ungheria (25.13%), e la Germania (21%).

La seconda tendenza da evidenziare riguarda l'area dello Scale-up. Tale *flagship* risulta essere l'area meno favorita dagli investimenti promossi dai paesi. Sette dei quattordici paesi analizzati non promuovono infatti investimenti che espandano l'ampiezza industriale di *cloud data* e lo sviluppo di processori più elevati, moderni e sostenibili. Sette paesi contribuiscono, seppur in maniera esigua, allo sviluppo di tale area, destinandoli circa poco meno di quattro milioni di euro. In ordine di percentuale delle risorse del Piano assegnatevi i paesi che contribuiscono maggiormente sono il Lussemburgo (12,27%), la Francia (4.32%), la Germania (2,68%), la Polonia (0,68%), l'Italia (0,52%), la Danimarca (0,51%) e la Grecia (0,35%). Come illustrato nel primo capitolo, l'obiettivo di questa area è “raddoppiare la produzione di semiconduttori in Europa, per produrre processori dieci volte più efficienti dal punto di vista energetico”<sup>156</sup>. Considerando il limitato contributo alla causa non appare semplice il raggiungimento dell'obiettivo.

---

<sup>155</sup> *Ivi pag. 117*

<sup>156</sup> *Ibidem*

Tra le due aree, una ritenuta la più strategica e la seconda meno strategica, è possibile ordinare le cinque *flagship* rimanenti.

Il secondo settore al quale i paesi destinano più risorse è il *power up*. L'area mira al potenziamento della produzione ed utilizzo delle risorse rinnovabili e a porre le basi per lo sviluppo del mercato dell'idrogeno. Complessivamente i quattordici paesi destinano 46,79 miliardi di euro. I paesi che destinano la maggiore percentuale delle risorse che hanno a disposizione a tale *flagship* sono la Polonia (37,50%), Cipro (28,89%) e la Danimarca (25,14%).

Il terzo settore al quale i paesi destinano più risorse è il *Reskill and upskill*, il quale mira ad implementare ed aggiornare le competenze per favorire la transizione ambientale e digitale, includendovi tutta la società. Le risorse che i paesi in questione destinano alla sfida sono 46,65 miliardi di euro. L'obiettivo è che entro il 2025 il 70% della collettività tra i 16 ed i 74 anni abbia delle competenze digitali di base. Considerando che tale area è la terza per risorse assegnate, questa può essere considerata come prioritaria dai quattordici paesi. I paesi che destinano la maggiore percentuale delle risorse che hanno a disposizione a tale *flagship* sono la Slovacchia (24,67%), l'Ungheria (20,38%) e la Francia (19,41%).

Il quarto settore al quale i paesi destinano più risorse è il *Renovate*, ovvero migliorare l'efficienza energetica degli edifici. L'obiettivo è raddoppiare il tasso di ristrutturazione entro il 2025. Le risorse che i paesi in questione destinano alla sfida sono 42,27 miliardi di euro. I paesi che destinano la maggiore percentuale delle risorse che hanno a disposizione a tale *flagship* sono la Danimarca (53,01%), Lussemburgo (25,71%) e Belgio (18,12%).

Il quinto settore in ordine di risorse assegnate è *Modernise*, che mira alla digitalizzazione dei servizi pubblici e dei sistemi identificativi. L'obiettivo è, entro il 2025 fornire un'identità digitale europea e la completa digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni europee. Le risorse che i paesi in questione destinano alla sfida sono 39,21 miliardi di euro. I paesi che destinano la maggiore percentuale delle risorse che hanno a disposizione a tale *flagship* sono la Germania (28,23%), la Slovacchia (17,01%) e la Grecia (15,02%).

Il sesto settore in ordine di risorse assegnate è *Connect*, che mira a collegare entro il 2025 tutte le aree, centrali e periferiche, attraverso la copertura di una veloce banda larga. Le

risorse che i paesi in questione destinano alla sfida sono 31,64 miliardi di euro. I paesi che destinano la maggiore percentuale delle risorse che hanno a disposizione a tale *flagship* sono la Polonia (31,61%), il Lussemburgo (10,715) e la Germania (7,87%).

#### *La classificazione secondo i settori economici prevalentemente coinvolti*

La terza analisi si basa sulla “*Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*”<sup>157</sup> ovvero sulla classificazione statistica delle attività economiche dal dataset dei conti nazionali. Il punto di forza di questa analisi è che risultano essere assenti le sovrapposizioni tra le spese da assegnare alle categorie, di converso la difficoltà concerne la comprensione della spesa in relazione alla categoria a cui assegnarla. Per ovviare questa problematica la strategia che può essere utilizzata aggiungere una ulteriore voce, quale “non categorizzata”.

La figura sottostante mostra le categorie di spesa che compongono alcuni piani nazionali.

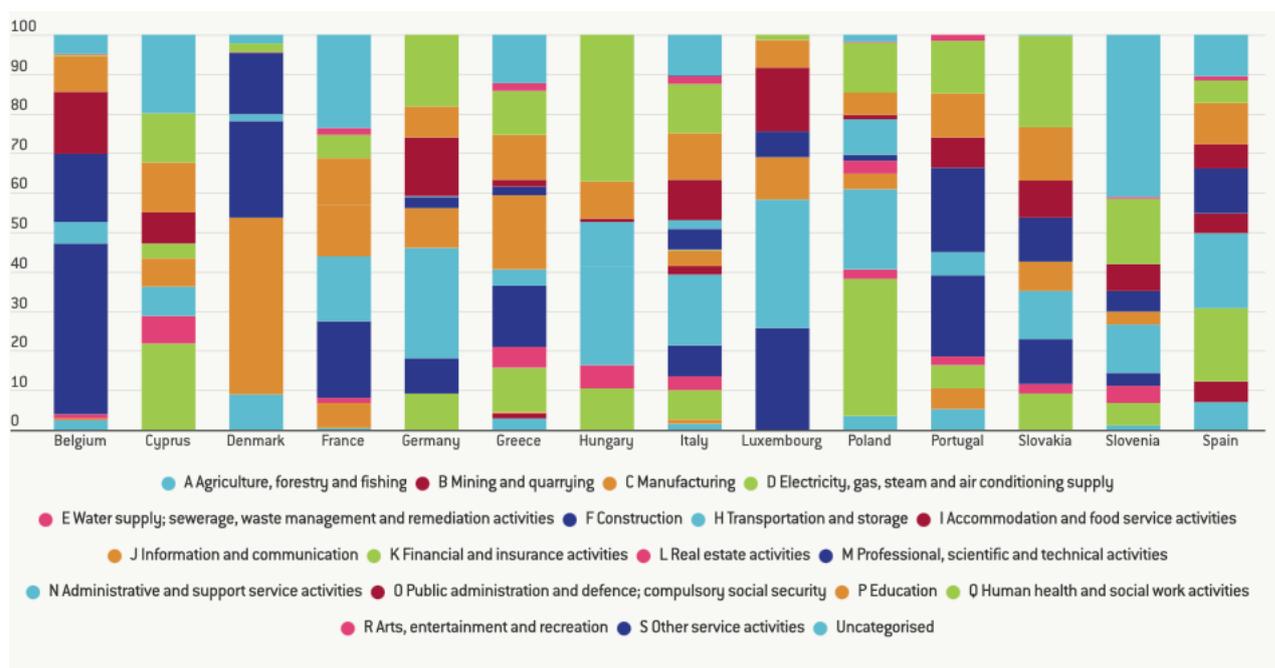


Figura 3.5 *La classificazione secondo le categorie di spesa*. Fonte: dati forniti dall’Istituto Bruegel.

Attraverso la tabella è possibile evidenziare e ragionare su quali categorie i paesi abbiano deciso di concentrare la loro capacità di spesa e che ritengono quindi prioritari.

<sup>157</sup> Eurostat, *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*

Il primo dato da evidenziare concerne la categoria dei trasporti e dello stoccaggio, la quale risulta essere la destinataria di più risorse in assoluto. Nel complesso i quattordici paesi vi hanno assegnato 74,79 miliardi di euro. Il paese che più contribuisce a questa categoria è l'Italia, la quale vi destina 34,55 miliardi di euro. Il secondo paese per investimenti in tale categoria è la Spagna con 13,20 miliardi di euro. Essendo i due paesi che possono contare su un numero di sovvenzioni maggiore, non stupisce il numero di risorse assegnatevi. Per tale motivo è più interessante indagare la percentuale di risorse rispetto al totale che i paesi assegnano a tale categoria. I paesi che destinano la maggior percentuale di risorse che hanno a disposizione ai trasporti e allo stoccaggio è il Lussemburgo (32,67%), la Germania (28%) e l'Ungheria (25,13%). Il paese che ritiene meno prioritario questo settore è la Danimarca, che vi assegna solo 1,74% delle risorse totali.

La seconda categoria ritenuta prioritaria dai paesi concerne la salute umana e le attività di assistenza sociale, alla quale i paesi destinano 48,91 miliardi di euro, di cui 23,87 previsti solo dall'Italia. I paesi che destinano la maggior percentuale di risorse che hanno a disposizione a tale categoria sono l'Ungheria (37,21%), Slovacchia (23,25%) e Germania (18,12%), di converso il paese che la ritiene meno prioritaria è il Belgio (0,59%).

La terza categoria prioritaria è quello della fornitura di energia elettrica, gas, vapore ed aria condizionata, alla quale i paesi destinano 47,27 miliardi di euro ed anche in questo caso è l'Italia a contribuire maggiormente con 14,52 miliardi di euro, seguita dalla Spagna con 12,91 miliardi di euro. I paesi che destinano la maggior percentuale di risorse che hanno a disposizione a tale categoria sono la Polonia (34,63%), Cipro (21,81%) e la Spagna (18,56%). Il paese che non ritengono prioritario questo settore sono la Danimarca, il Belgio ed il Lussemburgo, i quali non vi destinano alcuna risorsa.

La categoria seguente in ordina di priorità è l'educazione, alla quale complessivamente i paesi destinano 45 miliardi di euro. Tutti i paesi ritengono prioritaria questa categoria e vi assegnano tra il 5% ed il 12% delle risorse, fatta eccezione per la Danimarca e la Slovenia che non vi assegnano alcuna risorsa.

La categoria alle quali i paesi destinano meno risorse, circa 350 milioni, sono quella finanziaria, prevista solo da Cipro (3,61%) e Italia (0,16%).

Attraverso questa analisi è quindi possibile affermare che i piani dei quattordici paesi analizzati contribuiscano a progettare un futuro europeo basato principalmente sui trasporti e lo stoccaggio dell'energia, la salute umana e le attività di assistenza sociale, l'energia elettrica, gas, vapore ed aria condizionata e l'educazione.

### **3.4 I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: Francia, Germania e Spagna.**

Il secondo capitolo del presente elaborato di tesi si è proposto l'obiettivo di ricercare la *governance*, il contenuto, le scadenze previste ed il sistema di monitoraggio ideato dal Piano Nazionale italiano. Attraverso questa analisi è stato possibile individuare ed evidenziare le politiche del futuro che il Governo italiano ha deciso di mettere in atto. Dinanzi alla complessità del tema, per comprendere al meglio il Piano nazionale italiano e le scelte del Governo è stata effettuata una prima comparazione dei ventisette Piani europei. La seconda parte del presente capitolo vuole effettuare una più approfondita analisi dei principali Piani predisposti da alcuni paesi europei.

In particolare, i Piani selezionati per l'analisi e la comparazione sono quelli predisposti dalla Francia, Germania e Spagna. La scelta di questi paesi si collega ad un ragionamento storico, politico e geografico. L'Italia in chiave economica, politica e di dimensione geografica può essere paragonata ai paesi presi in analisi.

La scelta francese e tedesca si rinviene nel ruolo che i due paesi svolgono nelle dinamiche dell'Unione Europea, in quanto paesi fondatori ma soprattutto in quanto principali economie europee. I due paesi hanno deciso di prendere una posizione chiara e simbolica presentato i due Piani nazionali in maniera congiunta, ribadendo il ruolo di guida e l'alleanza che contraddistingue i due paesi. “Sono lieto di presentare, insieme a Olaf Scholz, i nostri piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Per noi era importante farlo assieme, poiché Germania e Francia hanno lavorato mano nella mano dall'inizio della crisi”<sup>158</sup>, aggiungendo che “Questa cooperazione franco-tedesca è al centro dei nostri rispettivi piani in diversi settori chiave come l'idrogeno, l'elettronica e le telecomunicazioni, nonché l'intelligenza artificiale e le batterie”<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Rinnovabili.it, *Piani di ripresa ecologica, la quota verde nei PNRR di Francia e Germania*, 28 aprile 2021

<sup>159</sup> *Ibidem*

Il terzo paese incluso nell'analisi comparata è la Spagna, la quale è accomunata al paese italiano, non solo per area geografica, ma anche in termini di problematiche economiche e strutturali. La Spagna, come l'Italia, è uno dei principali paesi europei destinatari del Fondo per la ripresa e la resilienza.

Il *modus operandi* individuato per effettuare un confronto chiaro e basato su dati certi è valutare i Piani predisposti dai tre Paesi sulla base della *governance* istituita; contesto economico che contraddistingue le tre economie a seguito dell'avvento della pandemia; il contenuto e le peculiarità dei tre Piani; i risultati attesi.

### **3.4.1 La *governance***

Un aspetto centrale di questa analisi concerne la *governance* che ogni paese preso in analisi ha ideato per la gestione ed attuazione degli ambiziosi piani nazionali.

Prima di analizzare e comparare il contenuto dei Piani e le scelte politiche dei Governi è necessario comprendere come quest'ultimi abbiano intenzioni di mantenere e concretizzare gli impegni presi. L'attuazione dei Piani, il loro miglioramento, e più in generale la loro riuscita dipende fortemente dalla struttura di attuazione, monitoraggio e valutazione che i paesi hanno deciso di istituire.

La *governance* è la somma di strutture e di regole di ogni livello che regolano la gestione e la direzione di un'istituzione, pubblica o privata, o di un progetto. La definizione delle modalità di governo del PNRR è di sostanziale interesse perché permette di sancire norme chiare sulla sua attuazione, sulla possibilità di implementazione e su una chiara individuazione delle responsabilità istituzionali.

Nel corso dei mesi la *governance* del PNRR è stata argomento di forte dibattito. Vi sono stati, in alcuni paesi più che in altri, forti polarizzazioni. Questo è stato possibile perché, sebbene la Commissione europea abbia dettato linee guida in termini di struttura di indirizzo e controllo del PNRR, queste risultano essere di carattere generale. Leggendo le linee guida elaborate dalla Commissione di settembre 2020, aggiornate il 22 gennaio 2021, risulta evidente la forte discrezionalità assegnata ai Governi in materia. Il documento in questione integra e spiega più nel dettaglio il REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Per quanto concerne l'implementazione, un'attenzione particolare viene assegnata alla pubblica amministrazione. La Commissione rivolge un monito: le Pubbliche Amministrazioni, essendo il centro dell'attuazione del piano, dovranno garantire un uso efficiente delle risorse ed un elevato grado di flessibilità. È compito di ogni Stato garantire che le strutture amministrative siano in grado di promuovere l'effettiva attuazione dei piani. È previsto che gli Stati possano richiedere un supporto tecnico esterno, fornito dalla Commissione europea stessa oppure da consulenti esterni. La Commissione richiede una chiara suddivisione delle responsabilità. A tal riguardo viene stabilita la necessità di individuare una figura, un ministero o un'autorità, a cui sia associata la responsabilità generale dei piani di ripresa e resilienza e che rappresenti il solo punto di contatto con la Commissione. Tale soggetto, denominato coordinatore, deve garantire il coordinamento con le varie autorità del paese, monitorare gli obiettivi ed il loro raggiungimento, assicurare che le misure di controllo e audit siano efficaci. La Commissione richiede quindi che all'interno del piano venga spiegato come il coordinatore abbia la forza amministrativa, in termini di risorse umane e conoscenza dei meccanismi istituzionali, per svolgere tale ruolo.

In merito al processo di consultazione, la Commissione effettua due richieste. Da un lato richiede che gli Stati descrivano il processo di consultazione che ha animato la stesura del piano, esplicando quali soggetti siano stati coinvolti, autorità locali e regionali, parti sociali, organizzazioni della società civile, organizzazioni giovanili e altri soggetti interessati, in che modo il loro contributo si riflette sul piano e quali siano state le modalità di coinvolgimento. Dall'altro lato la Commissione richiede ai paesi di indicare non solo come i soggetti coinvolti abbiano contribuito alla preparazione del piano, ma anche come, e se, saranno coinvolti nell'attuazione del piano stesso.

In merito ai controlli e audit è richiesto che il piano descriva in maniera chiara e logica quali sistemi di controllo vengono attuati affinché vengano prevenuti, rilevati e corretti conflitti di interesse, corruzione e frodi nell'utilizzo dei fondi del *Recovery plan*. Affinché questo avvenga è necessario che vengano individuati chiaramente ruoli e responsabilità di organi specifici addetti a garantire il controllo e l'audit. Tale aspetto risulta essere ancora più importante alla luce del fatto che sono gli Stati membri ad essere responsabili dei dati rilevati e forniti alla Commissione, dati che se sufficienti e realistici garantiranno il pagamento dei contributi finanziari previsti. Qualora gli obiettivi previsti non fossero raggiunti oppure

qualora fossero evidenziate delle irregolarità nei meccanismi di controllo e audit, i pagamenti verrebbero sospesi e in un secondo momento eventualmente ridotti. La mancanza di sistemi di controllo solidi comprometterebbe gli interessi finanziari degli Stati e dell'Unione nel suo insieme.

Infine, un aspetto interessante da notare concerne la comunicazione. La Commissione sottolinea l'importanza di adottare una comunicazione chiara che garantisca la consapevolezza alla collettività della provenienza dei finanziamenti dall'Unione Europea. Tra i tanti scopi, infatti, che può avere il PNRR, vi può essere anche un aumento di senso di appartenenza ad un Unione che, nel momento di maggior bisogno, è riuscita andando contro alle divisioni interne, a stanziare un tale ammontare di risorse. Gli Stati membri sono invitati a fornire la strategia di comunicazione nazionale che hanno intenzione di creare, per assicurare la conoscenza dei finanziamenti dell'Unione alla cittadinanza.

Rispetto al documento analizzato possono essere espresse alcune riflessioni.

Il documento interviene in particolare sul processo di implementazione, di consultazione, di controllo e di comunicazione ma si può evidenziare l'estrema genericità del testo.

È interessante notare come la Commissione si limiti ad indicare quali sono gli elementi che devono essere rispettati e forniti dalla *governance* nazionale, e non come quest'ultima debba essere costituita per raggiungerli. Questa scelta può essere spiegata, ed è comprensibile, alla luce delle diverse peculiarità istituzionali che caratterizzano i ventisette paesi europei, alla quale si aggiunge la forte componente politica del tema. Individuare uno schema di *governance* che i paesi avrebbero dovuto rigidamente riprodurre, avrebbe condotto ad una situazione fortemente divisiva e sicuramente polarizzata.

Nel Regolamento (ue) 2021/241 del parlamento europeo e del consiglio del 12 febbraio 2021 la Commissione ha poi stabilito che entro la fine del 2021 individuerà degli indicatori comuni che permetteranno un monitoraggio equo ed effettivo rispetto al raggiungimento degli obiettivi dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Considerando l'elevato grado di discrezionalità che viene promossa sarebbe stato difficile per gli Stati disattendere le indicazioni fornite dalla Commissione.

Ai fini della compensabilità del testo e della comparazione successivamente effettuata è riportata la struttura della *governance* italiana, analizzata nel secondo capitolo.

GOVERNANCE PNRR ITALIA

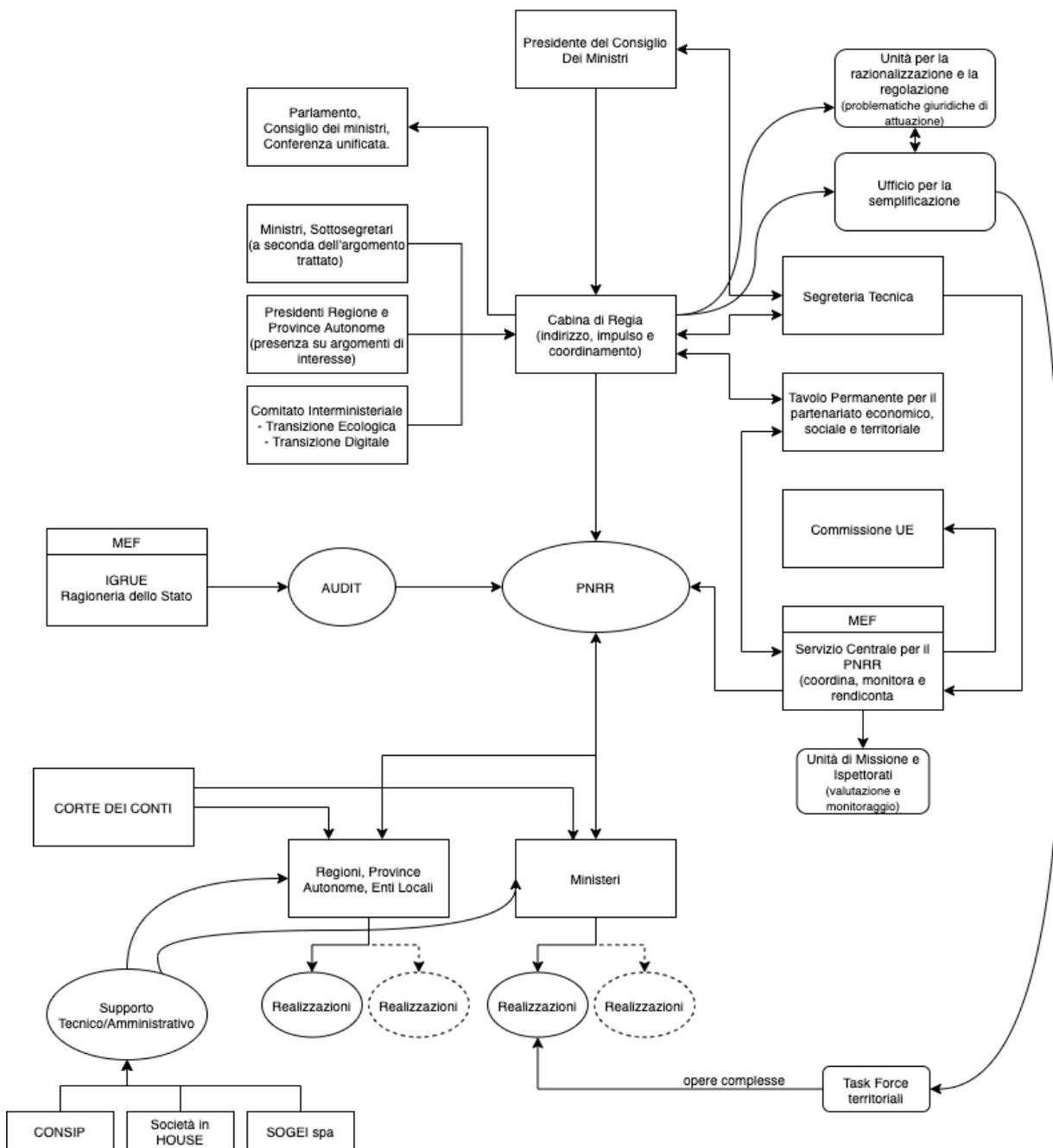


Figura 3.6 *La governance italiana*. Fonte: Elaborazione personale.

### 3.4.1.1 Francia

La Francia ha ideato un sistema, articolato su più livelli, che risponde ad una doppia logica.

Da un lato il *France Relance* prevede l'utilizzo di fondi francesi, il cui monitoraggio è effettuato dal Segretario Generale del *France Relance*, dall'altro lato prevede l'utilizzo di fondi europei il cui monitoraggio è effettuato dal Ministero dell'Economia, delle Finanze e

del Recupero, dal Segretariato Generale per gli Affari Europei, dalla Commissione Interministeriale per il Coordinamento dei Controlli.

Al vertice del sistema ideato vi è il Presidente del Consiglio, il quale presiede il Consiglio per il monitoraggio del rilancio. Il ruolo del Consiglio concerne il monitoraggio dell'attuazione del Piano di rilancio ed in particolare l'esecuzione di bilancio del piano e l'efficienza economica, sociale e ambientale rispetto agli obiettivi perseguiti. Il Consiglio redige una relazione annuale all'interno della quale sintetizza il monitoraggio effettuato. Oltre ad essere presieduto dal Primo Ministro, è composto da parlamentari rappresentanti la maggioranza e l'opposizione, membri del Parlamento europeo, i ministri coinvolti a seconda della tematica, enti locali e le parti sociali<sup>160</sup>.

Un ruolo centrale è ricoperto dal Ministro delle finanze, al quale viene attribuito il compito di gestione del Piano. È interessante notare come la sua denominazione, con l'adozione del Piano, sia cambiata in «Ministero dell'economia, delle finanze e del rilancio», proprio a conferma del legame tra il Ministro ed il Piano di rilancio. Il Ministro del MEFR presiede il Comitato direttivo, *le comité de pilotage*, i quali compiti sono monitorare l'attuazione del Piano ed individuare e superare gli ostacoli, i compromessi ed i miglioramenti da attuare<sup>161</sup>. I membri del Comitato sono il Ministro delegato presso il Ministro dell'Economia e delle Finanze, incaricato dei conti pubblici ed i direttori delle amministrazioni del Ministero dell'Economia, delle Finanze e del Risanamento. Il Comitato si riunisce settimanalmente. Il MEFR opera in consultazione costante con il Segretariato Generale per gli Affari Europei (SGAE) per quanto concerne le tematiche europee.

Lo SGAE, inoltre, si occupa del coordinamento per la predisposizione del PNRR e del suo monitoraggio. Compito sia del MEFR che dello SGAE è la raccolta e verifica dei documenti che attestano il raggiungimento delle tappe delle riforme previste dal *France Relance*.

Un organo di nuova creazione è il Segretariato Generale del *France Relance*, posto sotto il controllo del Primo Ministro e del Ministero dell'economia, delle finanze e del rilancio. Il

---

<sup>160</sup> Governo francese, *Decreto n° 2021-824 del 28 giugno 2021 relativo alla composizione, organizzazione e funzionamento del Comitato nazionale di monitoraggio del piano di risanamento istituito dall'articolo 246 della legge finanziaria n° 2020-1721 del 29 dicembre 2020 per il 2021*

<sup>161</sup> Il ministro dell'Economia, delle Finanze e del Risanamento, *1ère réunion du comité de pilotage du Plan de relance*

Segretario Generale monitora costantemente l'operato dei Ministeri e dei Prefetti regionali per quanto concerne l'applicazione del piano nazionale.

Gli attuatori del Piano a livello centrale sono i Ministeri, che tramite accordo di delega, sono stati responsabilizzati della gestione da parte del Ministero dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio. I soggetti che attuano il Piano possono essere infatti i Ministeri a livello centrale ed i Prefetti delle regioni a livello locale. Per quanto concerne il livello locale, i prefetti regionali svolgono un ruolo centrale per la concretizzazione del piano. Dei 100 miliardi stanziati, circa 16 vengono monitorati dai prefetti attraverso bandi regionali o nell'ambito di iniziative completamente decentrate e affidate alla gestione dei prefetti<sup>162</sup>.

Un punto centrale della *governance* ideata dal Governo francese coinvolge il tema della trasparenza. Da un lato il Primo Ministro si è impegnato ad informare il Parlamento ogni due mesi rispetto allo stato di avanzamento del Piano, dall'altro a partire dal 16 novembre 2020 è stato attivato un *tableau de bord* che consente alla cittadinanza di monitorare lo stato di avanzamento ed il progresso delle principali misure previste dal *France Relance*.

Infine, addetta al controllo ex post della spesa effettuata è la Commissione interministeriale per il coordinamento dei controlli, la quale mira a tutelare gli interessi economici dell'UE in Francia.

Il grafico sottostante schematizza il complesso funzionamento ricostruito ai fini della ricerca.

---

<sup>162</sup> Ministero della coesione territoriale, *france relance : une mise en œuvre au plus près des territoires*

### GOVERNANCE PNRR FRANCIA

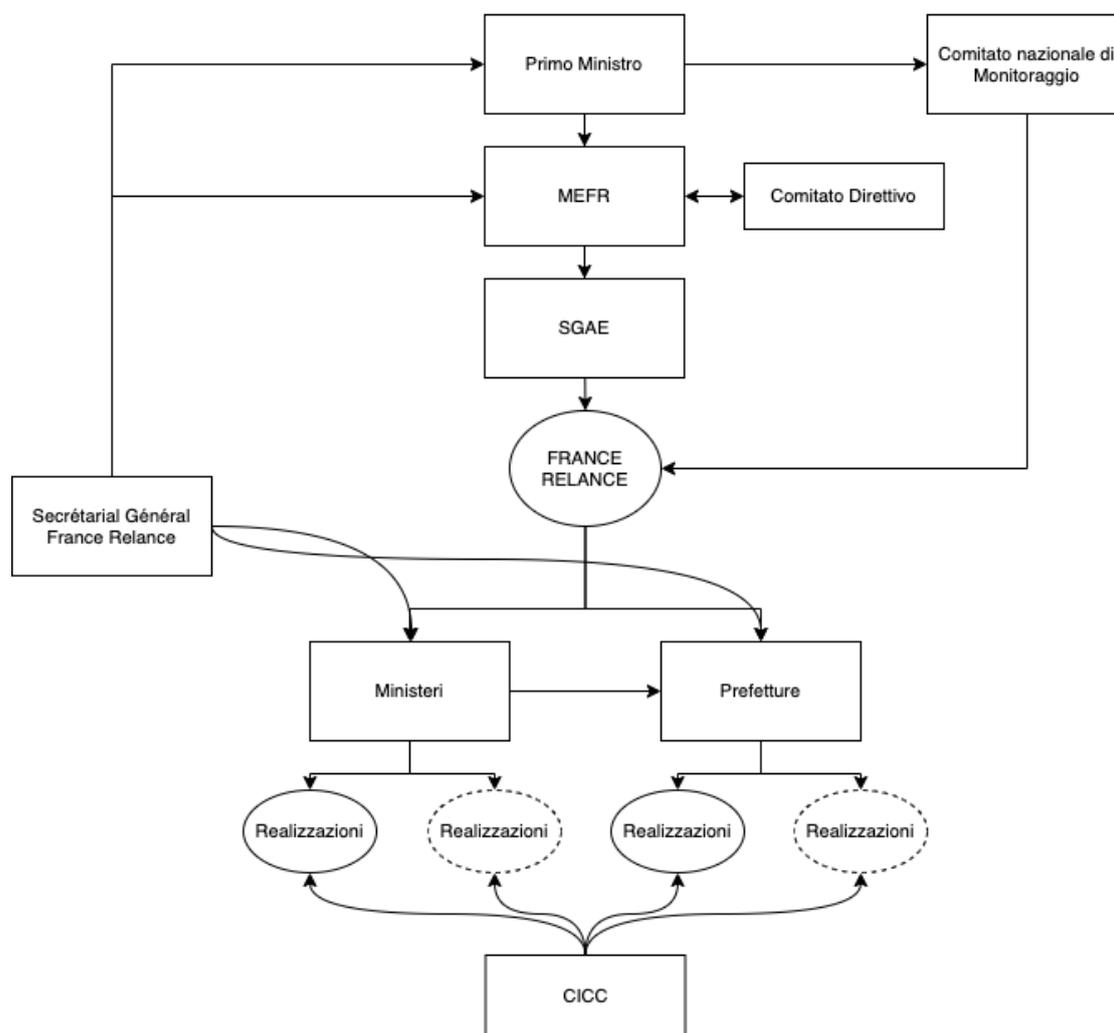


Figura 3.7 *La governance francese*. Fonte: Elaborazione personale.

La prima osservazione che può essere effettuata rispetto alla struttura di *governance* elaborata dalla Francia concerne la creazione di nuovi organismi. Il Governo francese per l’attuazione e gestione del piano nazionale si avvale in tre casi di strutture ideate appositamente per l’occasione. Questa scelta, come si vedrà in seguito, non rappresenta un unicum nel panorama europeo. Anche la Spagna e l’Italia hanno effettuato la stessa scelta, creando nuove strutture adibite alla gestione del PNRR. Un altro elemento di comunanza che concerne queste strutture è costituito dalla presenza del Primo Ministro che, o le presiede oppure che gli sono direttamente collegate mediante nomina presidenziale. Questa centralità amministrativa e presidenziale può essere spiegata attraverso una tendenza storica della Francia che concerne la creazione di un’estesa burocrazia, considerata scheletro fondante dello Stato. A questa peculiarità francese si somma un’altra possibile spiegazione, che può essere rinvenuta nella presenza di cospicue risorse e di un’elevata complessità. Sia il piano

francesi, che quello spagnolo, che quello italiano sono infatti accumulati da un elevato numero di risorse e conseguentemente da un'elevata complessità di contenuto, che potrebbero aver richiesto più strutture addette alla loro gestione e valutazione. Tuttavia, è opportuno evidenziare che in realtà questi organi non hanno alcun potere sostitutivo rispetto ai Ministeri competenti. Esse sono adibiti al monitoraggio ed al coordinamento.

La seconda riflessione è quindi strettamente collegata alla prima. Il Governo francese ha creato nuove strutture, senza poteri vincolanti che rischiano di contribuire ad una sovra-amministrazione. A questo elemento si aggiunge che nella lettura della *governance* ideata, vi è una mancanza di linearità. La comprensione dei meccanismi che regolano l'attuazione ed il monitoraggio del Piano francesi sono particolarmente complessi. La sovra-amministrazione, sommatosi alla complessità, può comportare una problematica molto importante: la dispersione di responsabilità ed un ritardo dell'attuazione. Si evidenzia infatti che vari soggetti vengono identificati come addetti al monitoraggio. Se da un lato questa scelta rappresenta una garanzia, dall'altro rischia di contribuire ad una dispersione dei ruoli che potrebbe tradursi in una mancanza di responsabilità nel ritardo dell'attuazione del piano. Di converso, una riflessione opportuna e fortemente positiva concerne l'inclusione. Il Governo francese si è impegnato ad includere una pluralità di soggetti. A partire dal coinvolgimento dell'opposizione all'interno del Comitato nazionale di monitoraggio, i parlamentari europei, gli enti locali. Tale scelta dimostra una forte volontà di ascolto da parte del Governo. A questo si aggiunge il coinvolgimento dei prefetti, che avranno un ruolo centrale nella concretizzazione del Piano.

Un altro elemento fortemente positivo il cui merito è attribuito al Governo francese concerne la trasparenza. È stato ideato un sito apposito che consente alla collettività di comprendere come usufruire delle misure previste del *France Relance* e di verificare il livello di implementazione. Il sito permette agli individui, aziende, autorità locali e amministrazioni di comprendere come beneficiare delle misure e di constatare, regione per regioni, lo stato di attuazione delle misure e delle missioni previste del Piano. Il sito è aggiornato costantemente: durante questa ricerca è stato riscontrato un aggiornamento mensile.

<b>Punti di forza</b>	Garantismo	Inclusione	Trasparenza
<b>Punti di debolezza</b>	Sovra-amministrazione	Complessità	

Tabella 3.3 *I punti di forza e debolezza della governance francese*. Fonte: elaborazione personale.

### 3.4.1.2 Germania

Per quanto concerne la *governance* ideata per la gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il Governo tedesco ha concepito un sistema di controllo e gestione che ruota attorno alla centrale struttura del Ministero Federale delle Finanze. Tale Ministero viene identificato come responsabile del coordinamento centrale e del monitoraggio complessivo del Piano.

Ruolo chiave è assegnato all'Ufficio di coordinamento del Ministero Federale delle Finanze, il quale assolve varie funzioni. La prima tra tutte è che l'Ufficio viene definito come "coordinatore" centrale nei rapporti con la Commissione UE. Compito dell'Ufficio è inoltre garantire un coordinamento e monitoraggio rispetto al raggiungimento di tappe ed obiettivi. L'Ufficio di coordinamento è infine responsabile della gestione e coordinamento dei Ministeri.

Presso ogni Ministero competente sono state istituite unità centrali di coordinamento, la quali sono responsabili dell'attuazione delle misure a livello ministeriale e svolgono il ruolo di referente. Al fine di garantire un'attuazione efficace del Piano ogni Amministrazione può usufruire del servizio offerto da una società di consulenza pubblica, chiamata PD - Consulente del settore pubblico GmbH, per clienti pubblici. La società offre una consulenza interna flessibile appositamente ideata per rispondere alle esigenze del settore pubblico.

Sempre presso il Ministero federale delle finanze è istituito un Gruppo di progetto, un *team* composto da economisti ed esperti di budget, con esperienze rilevanti maturate anche in altri Ministeri. Compito del gruppo di progetto è garantire l'amministrazione dei fondi, monitoraggio e controllo.

Per garantire un'effettiva valutazione del Piano, è previsto che l'Istituto indipendente di ricerca economica DIW, lo stesso incaricato di effettuare una valutazione ex-ante, effettui a seguito dell'attuazione del Piano, una valutazione ex-post.

All'interno del DARP è stato inoltre stabilito che il Governo debba, due volte l'anno, aggiornare il Parlamento sullo stato di avanzamento del Piano, mediante una relazione scritta.

Il Piano precisa che il *Länder* e il *Bundesrat* e tutte le parti sociali non solo sono state coinvolte per la redazione del documento ma continueranno a dialogare con i Ministeri, la Cancelleria federale e la *Bundesbank*.

Per quanto concerne, in particolare, il coinvolgimento dei *Länder* un numero considerevole di misure vanno a beneficio loro e dei comuni direttamente o indirettamente collegati. Per i progetti in cui vi è un coinvolgimento sia dei *Länder* che del Governo federale, i ministeri sono responsabili del loro coordinamento sia nello sviluppo che nell'attuazione dei progetti. Il grafico sottostante schematizza il complesso funzionamento ricostruito ai fini della ricerca.

### GOVERNANCE PNRR GERMANIA

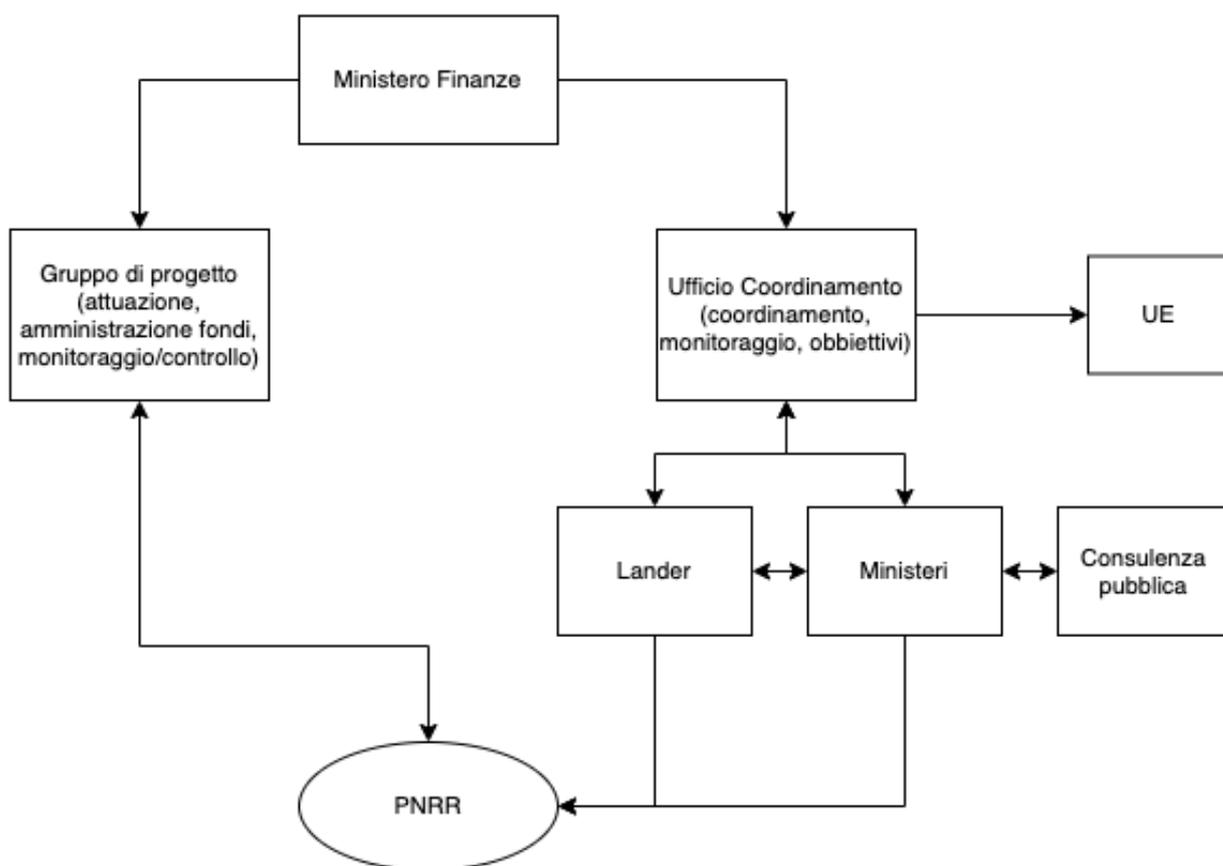


Figura 3.8 *La governance tedesca*. Fonte: Elaborazione personale.

La prima osservazione che può essere effettuata rispetto alla struttura di *governance* elaborata dalla Germania concerne la chiarezza dell'esposizione dei meccanismi ideati. Nonostante la complessità del tema, il Governo è riuscito ad esporre in maniera lineare e snella, le funzioni e le responsabilità di ogni organo.

Il secondo aspetto da rilevare è che in Germania, a differenza dei due casi precedentemente analizzati, non solo non sono state create nuove strutture di coordinamento e monitoraggio, ma il Piano è essenzialmente gestito dal Ministero Federale delle Finanze. Una tendenza della *governance* tedesca concerne la responsabilizzazione istituzionale: è la ricorrente pressione esterna, infatti, che funziona da impulso e permette di raggiungere gli obiettivi istituzionali. Questa scelta si contrappone nettamente al caso francese, dove a più strutture sono state assegnate le stesse funzioni, rischiando di incorrere ad una mancanza di responsabilità.

Un'altra osservazione che può essere effettuata concerne la possibilità che i ministeri si avvalgano di servizi di consulenza presso una società pubblica. La società offre una consulenza interna flessibile appositamente ideata per rispondere alle esigenze del settore pubblico. Questa strategia può essere considerata molto positiva.

Infine, rappresenta sicuramente una scelta positiva includere i *Länder* nel processo di attuazione in quanto sono dei soggetti istituzionali più vicini al territorio. Allo stesso tempo può rappresentare un rallentamento nel processo di attuazione.

<b>Punti di forza</b>	Linearità	Consulenza	Inclusione dei <i>Länder</i> nell'attuazione
<b>Punti di debolezza</b>	Rallentamento decisionale dettato dall'inclusione dei <i>Länder</i>		

Tabella 3.4 *I punti di forza e debolezza della governance tedesca*. Fonte: Elaborazione personale.

### 3.4.1.3 Spagna

Per quanto concerne la *governance* ideata dal Governo spagnolo per la gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è possibile evidenziarne i tratti distintivi all'interno del disegno di legge n.121/000043<sup>163</sup>.

Ruolo centrale nel meccanismo creato è ricoperto dalla Commissione per il recupero, la trasformazione e la resilienza, alla quale viene affidato il compito di coordinare e dirigere l'esecuzione del Piano, definendo gli indirizzi politici ed effettuando il monitoraggio strategico del Piano. La Commissione è presieduta dal Primo Ministro e composta dai Vicepresidenti del Governo, dai Ministri, da vari segretari di stato, dall'autorità responsabile del meccanismo di recupero e resilienza e dal Capo del Dipartimento degli Affari Economici e del G20 del Gabinetto di Presidenza. A quest'ultimo spetta il ruolo di segretario della Commissione.

Un secondo organismo di nuova istituzione è il Comitato Tecnico per il Piano di Risanamento, Trasformazione e Resilienza, composto da venti esperti della PA competenti di fondi europei. Ruolo del Comitato è fornire un supporto tecnico alla Commissione per il recupero.

Presso la Presidenza del Consiglio è stato istituito il Dipartimento degli Affari Economici e G20, al quale vengono assegnati tre funzioni:

1. monitoraggio del Piano di Risanamento, Trasformazione e Resilienza per informare il Primo Ministro;
2. funzione di segreteria della Commissione per il recupero, la trasformazione e la resilienza;
3. funzione di segreteria del Comitato tecnico.

Ruolo strategico è svolto dalla Segreteria Generale dei Fondi Europei presso il Ministero delle Finanze, la quale svolge più funzioni.

1. La segreteria è il soggetto interlocutore della Commissione UE, rappresentando il punto di contatto con le istituzioni UE;

---

<sup>163</sup> Congresso dei deputati, *Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 5 febbraio 2021

2. garantisce inoltre il coordinamento dei Ministeri, delle comunità autonome, degli enti pubblici e locali coinvolti;
3. compito della segreteria è il monitoraggio delle tappe e degli obiettivi del Piano;
4. coordina il Comitato tecnico;
5. svolge il ruolo di segreteria tecnica della Conferenza di settore del Piano di Risanamento, trasformazione e resilienza.

Quest'ultimo soggetto citato, la Conferenza di settore, rappresenta il punto di raccordo tra lo Stato centrale e le Comunità Autonome, affinché le autonomie spagnole siano incluse all'interno del Piano di Risanamento, Trasformazione e Resilienza ed è presieduta dal Ministro delle finanze.

Un aspetto molto interessante concerne la partecipazione sociale, è infatti previsto che i Ministeri possano organizzare dei forum ai quali prendono parte organizzazioni sindacali, imprenditoriali e tutti i soggetti rilevanti ai fini progettuali, affinché venga garantito il raggiungimento degli obiettivi.

Per quanto concerne il coinvolgimento del Parlamento è previsto che il Governo debba riferire lo stato di avanzamento del Piano alla Commissione mista per l'Unione europea, presso il Parlamento, ogni tre mesi.

Il grafico sottostante schematizza il complesso funzionamento ricostruito ai fini della ricerca.

## GOVERNANCE PNRR SPAGNA

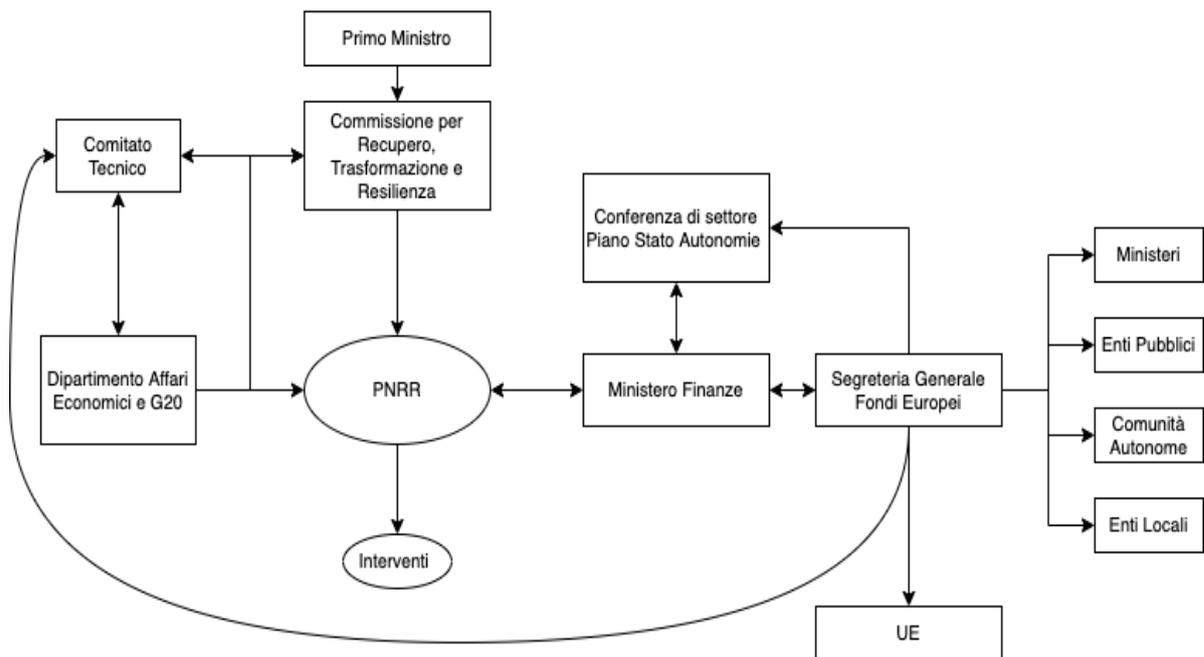


Figura 3.9 *La governance spagnola*. Fonte: Elaborazione personale.

La prima osservazione che può essere effettuata rispetto alla struttura di *governance* elaborata dalla Spagna concerne il coinvolgimento delle parti sociali. La *governance* spagnola è articolata attorno alla Presidenza del Consiglio e al Ministero delle finanze. Sono queste infatti le istituzioni, con vari uffici, maggiormente coinvolte. Nonostante questo, è stato ideato un sistema fortemente inclusivo. Questa caratteristica si può rinvenire in vari casi. La presenza della Conferenza di Settore include all'interno del dibattito le comunità autonome. Il Governo, includendo rappresentanti della Comunità autonome, ha responsabilizzato i rappresentanti della comunità autonome all'interno di un progetto nazionale, promuovendo collaborazione e unità. L'altro lato della medaglia è che l'inclusione della Comunità autonoma può comportare un rallentamento decisionale.

Un secondo esempio virtuoso si riscontra nella possibilità di indire forum che coinvolgano la collettività. La partecipazione di soggetti rilevanti per l'esecuzione del Piano favorisce il raggiungimento di obiettivi, la creazione di sinergie e di una *governance* funzionante.

La Spagna, come il caso francese, ha istituito nuovi organismi adibiti alla gestione e monitoraggio, tuttavia in questo caso i compiti e le responsabilità delle singole strutture sembrano essere più chiare e lineari.

<b>Punti di forza</b>	Inclusione della Comunità autonoma	Forum che coinvolgono la collettività
<b>Punti di debolezza</b>	Rallentamento decisionale dettato dall'inclusione della Comunità autonoma	

Tabella 3.5 *I punti di forza e debolezza della governance spagnola*. Fonte: Elaborazione personale.

#### **3.4.1.4 Comparazione *governance* e *best practice*: Italia, Francia, Spagna e Germania**

Al termine della ricostruzione della *governance* dei paesi presi in analisi, con l'aggiunta di riflessioni ragionate rispetto ai punti di forza ed elementi critici, è possibile elaborare alcune osservazioni in prospettiva comparata.

Le quattro *governance* convergono in alcuni casi mostrando elementi di continuità e in altri casi divergono, evidenziando scelte differenti.

La prima osservazione concerne la complessità delle strutture di *governance* ideate. In tre casi sui quattro analizzati sono stati ideati dei meccanismi di attuazione e monitoraggio laboriosi. In particolare, la *governance* ideata dalla Germania, rispetto a quella italiana, francese e spagnola appare snella ed ancorata ad Amministrazioni già esistenti. L'Italia, la Francia e la Spagna per l'attuazione e gestione del piano nazionale si avvalgono di strutture ideate appositamente per l'occasione. È quindi necessario indagare e provare a comprendere le cause che risiedono alla base di tale scelta.

Il primo elemento che può aiutare a comprendere tale scelta concerne la portata finanziaria dei quattro piani in ambito di *Recovery and Resilience Facility*. Il piano tedesco consta su 24,6 miliardi di euro. Gli altri tre piani, invece, possono contare su risorse molto più ingenti. Il piano italiano dispone di 191,5 miliardi di euro, quello Spagna di 69,5 miliardi di euro e quello francese di 40 miliardi. Questi primi dati aiutano a comprendere come mai la Germania, dovendo gestire meno risorse, ha ideato un sistema più semplice.

A questo elemento si aggiunge un dato molto importante: la Francia e l'Italia hanno deciso di combinare le risorse economiche europee con risorse nazionali aggiuntive. Nel caso francese il piano complessivo ideato dalla Francia consta su 100 miliardi di euro mentre quello italiano dispone circa 222 miliardi di euro. Questi elementi possono quindi spiegare le scelte dei tre paesi, i quali hanno dovuto ideare dei sistemi di attuazione e monitoraggio complessi.

Una seconda riflessione richiede di entrare nel merito di ogni *governance*. In tutti e quattro i casi si possono distinguere due piani, quello che concerne l'attuazione e distintamente quello del monitoraggio.

In relazione all'attuazione viene individuato un soggetto responsabile a livello generale che nei quattro casi può essere ricollegato o al Ministero dell'Economia o alla figura del Primo Ministro stesso. Si individua una somiglianza nel caso tedesco e francese. In entrambi i casi, infatti, la figura responsabile è il Ministero dell'economia e addirittura nel caso francese, per evidenziare e rafforzare il legame, tale Ministero è stato rinominato come "Ministero dell'economia, delle finanze e del rilancio". Nel caso spagnolo ed italiano il soggetto responsabile è il Primo Ministro, incardinato in una struttura di supporto, quale la Commissione interministeriale per la ripresa e la resilienza in Spagna e la Cabina di Regia in Italia.

Per quanto concerne la concreta attuazione degli interventi, i soggetti che partecipano a questa fase rispecchiano le peculiarità regionali dei quattro paesi. Nel caso tedesco contribuiscono alla realizzazione del piano i *Länder*. In Spagna vi è una forte partecipazione della Conferenza di settore dei Fondi europei, quale organo di collegamento tra lo Stato centrale e la Comunità autonome e gli enti locali. Nel caso francese contribuiscono alla realizzazione del piano i Prefetti. Infine, nel caso italiano la concretizzazione del piano è affidata alle amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti locali.

Per quanto concerne il monitoraggio della messa in atto dei piani, ogni paese ha ideato un sistema di controllo e verifica. Anche in questo caso possono essere evidenziate degli elementi di continuità tra le scelte effettuate, in particolare tra Germania, Italia e Spagna. Nel caso tedesco è lo stesso Ministero dell'Economia che, oltre ad essere responsabile dell'attuazione, assolve anche il compito del monitoraggio. Nel caso italiano è attribuito al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze il compito di monitorare la messa in essere delle misure previste dal piano. Nel caso spagnolo il monitoraggio del piano è affidato alla Segreteria Generale dei Fondi Europei presso il Ministero delle Finanze. Di converso, nel caso francese è stata sviluppata una strategia differente. Vari soggetti vengono identificati come responsabili del monitoraggio. Se da un lato questa scelta rappresenta una garanzia, dall'altro rischia di contribuire ad una dispersione dei ruoli che potrebbe tradursi in una mancanza di responsabilità. Tra i vari

soggetti adibiti al monitoraggio vi è anche un comitato costituito ad hoc, presieduto dal Primo Ministro. Un aspetto interessante è che a tale comitato partecipano più soggetti, tra i quali rappresentati delle forze di opposizione. Tale scelta può essere considerata favorevolmente in quanto contribuisce al mantenimento della rappresentanza democratica.

Per quanto concerne il coinvolgimento e la partecipazione dei Parlamenti, è possibile individuare una tendenza comune nelle scelte dei quattro paesi. È infatti previsto nel caso spagnolo che il Governo debba riferire rispetto lo stato di avanzamento del piano al Parlamento ogni tre mesi e nel caso francese ogni due mesi. La Germania e l'Italiana hanno invece deciso di informare il Parlamento ogni sei mesi.

L'analisi e le osservazioni elaborate possono costituire una riflessione su quali siano le *best practice* di *governance* ideate dei paesi e come queste possano rappresentare uno spunto di perfezionamento vicendevole.

Un'iniziativa molto positiva prevista nella *governance* spagnola e italiana concerne il coinvolgimento delle parti sociali. Nel caso spagnolo è prevista la possibilità che i ministeri possano promuovere forum di partecipazione e gruppi di alto livello di natura trasversale o orizzontale, collegati alla Commissione del Piano di Risanamento, Trasformazione e Resilienza al fine di avere la partecipazione degli attori rilevanti per l'esecuzione del Piano. Nel caso italiano è previsto che al Tavolo permanente possano partecipare organismi associativi, categorie produttive e sociali, rappresentanti università e della società civile. Queste iniziative favoriscono il raggiungimento di obiettivi, la creazione di sinergie e una *governance* funzionante.

Un secondo esempio di *best practice* può essere considerato il *tableau de bord* promosso dal Governo francese, che permette alla collettività di rimanere sempre aggiornata rispetto allo stato di avanzamento del piano. Anche il Governo italiano ha promosso la creazione di un sito web che svolge un'ottima funzione informativa rispetto al contenuto del piano italiano, che potrebbe essere utilizzato anche per indicare lo stato di attuazione dei progetti come ha predisposto il Governo francese.

Infine, un terzo esempio virtuoso individuato è promosso dalla Germania e dall'Italia. Il piano tedesco ed italiano prevedono che ogni Amministrazione possa richiedere assistenza

ad una società di consulenza pubblica. La gestione ed esecuzione del PNRR richiede capacità di programmazione e di realizzazione ad altissimo livello. Non sempre le Amministrazioni sono in grado di garantire un'efficiente spesa dei fondi strutturali europei, come dimostra il caso italiano. Pertanto, l'affiancamento previsto dalla *governance* tedesca ed italiana risulta essere una buona strategia.

### **3.4.2 Le politiche del futuro**

Il modus operandi individuato per effettuare un confronto chiaro e basato su dati certi è valutare i Piani predisposti dai tre Paesi sulla base del contesto economico che contraddistingue le tre economie a seguito dell'avvento della pandemia; il contenuto e le peculiarità dei tre Piani; i risultati attesi.

#### **3.4.2.1 Francia**

Dal punto di vista economico, la Francia è uno dei paesi europei che più ha risentito della crisi generata dal COVID-19. Secondo quanto riportato nel *Plan national de relance et de résilience* il pil francese nel 2020 è diminuito del 8,2%. I settori che più sono stati danneggiati dalla crisi concernono gli investimenti effettuati dalle imprese, i quali sono diminuiti del 10,3%; i consumi delle famiglie diminuiti del 7%; l'occupazione dipendente, con la perdita di circa 352.000 posti di lavoro<sup>164</sup>. Per alleviare le conseguenze innescate dalla crisi economica il Governo francese ha disposto la presenza di cospicui aiuti destinati a famiglie e imprese. Conseguenzialmente è seguito un aumento della spesa e di converso una diminuzione delle entrate: il deficit pubblico è aumentato considerevolmente, attestandosi al 9,2% del PIL.

Secondo quanto previsto dalla *Banque de France* nel report pubblicato il 16 marzo 2021, nel 2021 il PIL della Francia crescerà del 5,5%<sup>165</sup>. Nel 2022 il PIL dovrebbe continuare a crescere del 4%, riasestandosi ai livelli precedenti alla crisi innescata dal COVID-19.

“Trasformare rischio e crisi in opportunità, investendo principalmente nei settori più promettenti, che guideranno l'economia e creeranno i posti di lavoro del futuro. Questa è la nostra scelta, una scelta per il futuro, una scelta pianificata. Con il piano di rilancio di France Relance, vogliamo costruire oggi la Francia del 2030”<sup>166</sup> ha affermato il Presidente della

---

<sup>164</sup> Governo francese, *Plan national de relance et de résilience*

<sup>165</sup> Banque de France, *Projections macroéconomiques France*, 16 marzo 2021

<sup>166</sup> Ministero dell'Europa e degli affari esteri, *France Relance recovery plan: building the France of 2030*

Repubblica francese Emmanuel Macron, aggiungendo che “Questo piano di rilancio sarà realizzato con l'Europa, che ha raccolto la sfida. L'accordo europeo sul debito congiunto e il piano di investimenti per la ripresa economica del continente rappresentano una svolta storica. È il frutto di un lavoro instancabile, avviato dalla Francia, che portiamo avanti da tre anni»<sup>167</sup>.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza francese, dal titolo “*Plan national de relance et de résilience*”, si inserisce in una strategia complessiva da cento miliardi di euro, denominata *France Relance*, pari ad un terzo del bilancio annuale.

I tre pilastri su cui si fonda il *France Relance* sono l'ecologia, la competitività e la coesione. Dei 100 miliardi stanziati, vengono destinati 30 miliardi alla transizione ecologica, 34 miliardi alla competitività delle imprese e 36 miliardi alla coesione sociale.

Per quanto concerne l'obiettivo ambientale, l'aspirazione francese è molto ambiziosa, raggiungere la neutralità in termini di carbonio entro il 2030 ed infatti lo stesso ministro dell'economia Bruno Le Maire ha riconosciuto che “l'obiettivo deve essere quello di avere economie più forti con migliori tecnologie progettate per combattere il cambiamento climatico”<sup>168</sup>.

In termini di competitività, la Francia punta alla creazione di un'economia indipendente e attraente mediante la creazione di posti di lavoro, sostegno alla ricerca, sviluppo di nuove competenze. “La posta in gioco è abbastanza chiara: o siamo in grado di investire insieme in tali tecnologie rimanendo in corsa con Cina e Stati Uniti, oppure diventeremo completamente dipendenti da Cina e USA, scomparendo. Il futuro dell'UE [...] deve essere basato sull'indipendenza tecnologica, elemento fondamentale per la sovranità politica”<sup>169</sup> ha affermato il ministro dell'Economia francese Bruno Le Maire.

In termini di coesione l'obiettivo è rimettere l'individuo al centro delle politiche.

---

<sup>167</sup> *Ivi pag. 140*

<sup>168</sup> Rinnovabili.it, *Piani di ripresa ecologica, la quota verde nei PNRR di Francia e Germania*, 28 aprile 2021

<sup>169</sup> *ibidem*

Il governo francese ha previsto che la maggior parte delle risorse, circa l'80%, del *France Relance* vengano utilizzate nel biennio 2021-22.

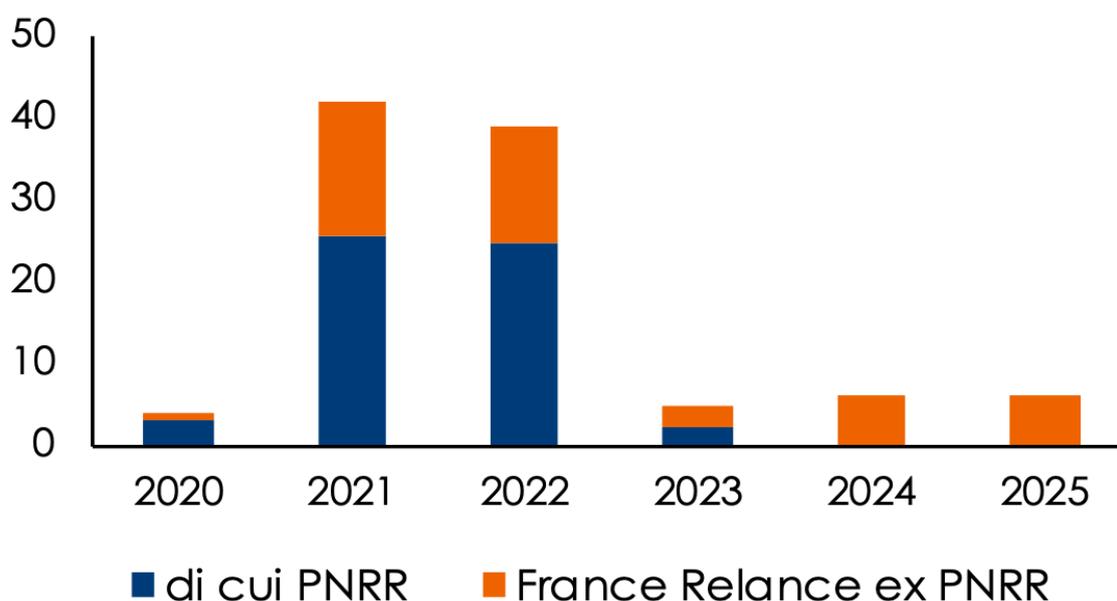


Figura 3.10 *Le risorse francesi 2020-2025*. Fonte: dati forniti da Intesa Sanpaolo.

La strategia ideata dal Governo francese è infatti di concentrare gli sforzi economici nel periodo strettamente successivo alla crisi.

Nel dettaglio, un tassello fondamentale del *France Relance* è il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che può contare su circa 55 miliardi di euro, pari al 2,3% del PIL francese, composto da 40 miliardi di sovvenzioni europee nell'ambito Recovery and Resilience Facility (RRF), il possibile utilizzo di 3 miliardi nell'ambito dei fondi REACT-EU e l'utilizzo di risorse nazionali pari ad una somma tra i 12 ed i 15 miliardi di euro. La Francia ha deciso di non utilizzare la linea di credito comunitaria, preferendo attingere a risorse nazionali.

Il PNRR francese è articolato in nove componenti, riportate nella tabella sottostante con gli importi totali associati, le percentuali del PIL e le sovvenzioni erogati dall'UE nell'ambito del dispositivo di ripresa e resilienza.

<b>Componenti</b>	<b>Mld di euro</b>	<b>In % del PIL</b>	<b>di cui sovvenzioni UE (mld)</b>
Rinnovo energetico	6.7	0.3	5.8
Ecologia e biodiversità	3.2	0.1	2.1
Infrastruttura e mobilità verde	8.8	0.4	7.0
Energia e tecnologia verde	7.2	0.3	5.3
Finanziamento imprese	0.25	0.0	0.25
Sovranità e indipendenza tecnologica	5.2	0.2	3.2
Transizione digitale	3.1	0.1	2.1
Occupazione e competenze	11.3	0.5	7.5
Sanità	9.8	0.4	7.7
<b>Totale</b>	<b>55.55</b>	<b>2.3</b>	<b>40.95</b>

Tabella 3.6 *Le componenti francesi 2020-2025*. Fonte: dati forniti da Intesa Sanpaolo.

Le due aree che hanno un ruolo prioritario sono l'ecologia e la digitalizzazione, le quali, secondo l'analisi condotta dall'Intesa Sanpaolo, nel loro insieme sono destinatarie di più del 75% delle risorse. Come si evidenzia dalla figura in calce, le due aree sono seguite dall'educazione, sanità, coesione e sostenibilità.

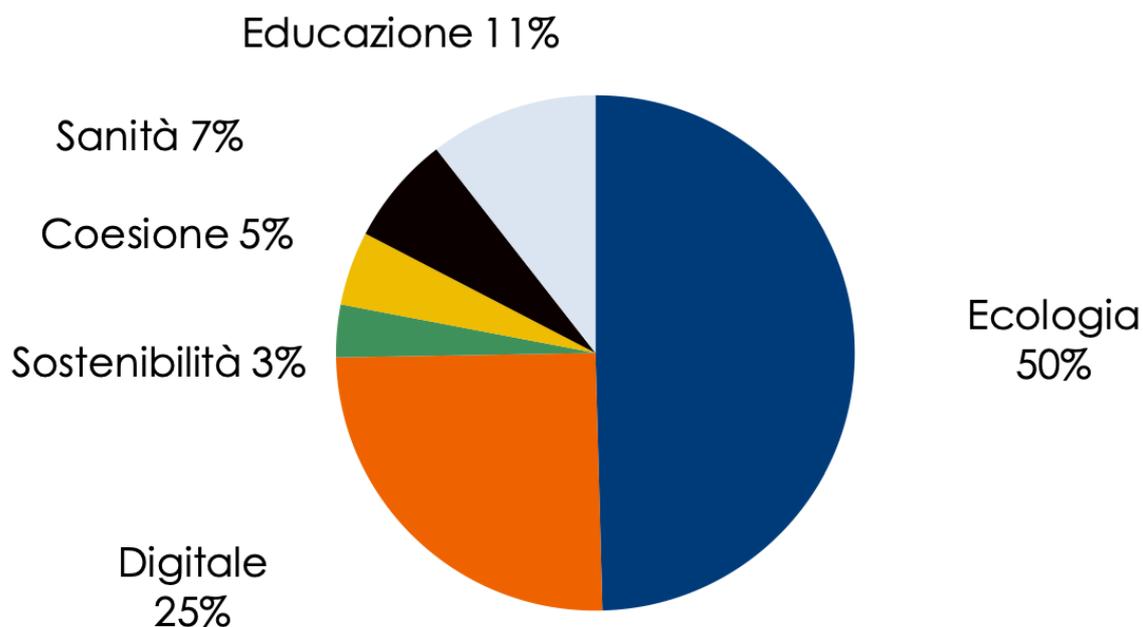


Figura 3.11 *Le principali aree di investimento*. Fonte: dati forniti da Intesa Sanpaolo.

Le missioni ecologiche e digitali sono state definite dalla Commissione come prioritarie, ed infatti è stato previsto che, rispettivamente, gli debbano essere destinati il 37% ed il 20% delle risorse totali stanziare dal Fondo per la ripresa e la resilienza.

Nella tabella sottostante si evidenzia come ogni componente contribuisca alla causa ecologica, digitale e ad altre finalità.

<b>Componenti</b>	<b>Ecologia</b>	<b>Digitale</b>	<b>Altro</b>
Rinnovo energetico	5.8	-	-
Ecologia e biodiversità	0.9	-	1.2
Infrastruttura e mobilità verde	6.5	-	0.5
Energia e tecnologia verde	4.6	0.7	-
Finanziamento imprese	-	-	0.25
Sovranità tecnologica	0.2	2.4	0.6
Transizione digitale	-	1.4	0.7
Occupazione e competenze	0.3	2.9	4.3
Sanità	2.0	2.9	2.8
<b>Totale</b>	<b>20.3</b>	<b>10.3</b>	<b>10.35</b>
<b>In % delle sovvenzioni</b>	<b>50</b>	<b>25</b>	<b>25</b>

Tabella 3.7 *Il contributo di ogni componente alla causa ecologica, digitale e ad altre finalità.* Fonte: dati forniti da Intesa Sanpaolo.

Un aspetto rilevante del Piano concerne le risorse che vengono allocate per favorire l'occupazione giovanile. Circa il 14% delle risorse del PNRR vengono destinate alla misura che prevede la diminuzione dei contributi delle imprese che assumono giovani. La misura economicamente più sostanziosa prevista dal PNRR francese, associata a cinque miliardi di euro, concerne incentivi collegati alle imprese che favoriscono l'assunzione di giovani mediante apprendistato. La seconda misura di importanza in termini economici consiste negli investimenti, di circa 4,7 miliardi, destinati alle infrastrutture ferroviarie, seguita dalla misura di 4 miliardi per i rinnovi termici degli edifici pubblici.

All'interno del PNRR il Governo francese ha individuato e descritto le ventuno riforme che intende perseguire. Le riforme si inseriscono in un processo di continuità rispetto all'operato iniziato dal Governo Macron nel 2017 e di coerenza rispetto alle raccomandazioni effettuate dalla Commissione europea in ambito fiscale, sociale, ambientale e digitale. Il Governo francese si pone l'obiettivo di completare il processo di riforme nel periodo che inizia nel 2020 e decorre nel 2023.

Componente	Riforma	Tempi di attuazione
Rinnovo energetico	Riforma politiche abitative	2021-2023
	Riforma regolamentazione termica degli edifici	2022
Ecologia e biodiversità	Progetto di legge Clima e Resilienza	2021
	Sviluppo economia circolare	2021
Infrastruttura e mobilità verde	Budget verde	2022
	Riforma della mobilità	2021-2022
Energia e tecnologia verde	Riforma <i>governance</i> piano PIA	2021
Finanziamento imprese	Legge ASAP per la semplificazione azione pubblica	2021
	Riforma contributo imprese alla trasformazione ambientale	2023
Sovranità tecnologica e indipendenza	Riforma Legge Programmazione Ricerca	2020-2022
Transizione digitale	Riforma trasformazione funzione pubblica	2022
	Riforma semplificazione funzione pubblica locale	2021
	Riforma PJL 4D - semplificazione funzione pubblica locale	2022
	Riforma <i>governance</i> finanze pubbliche	2021-2023

	Riforma valutazione della qualità della spesa pubblica	2021-2023
Occupazione e competenze	Riforma <i>Assurance Chomage</i>	2021-2022
	Riforma <i>Activité Partielle</i>	2021
	Riforma <i>Pole Emploi</i>	2022
	Riforma sicurezza sul lavoro	2021
Sanità	Riforma sistema sanitario	2021
	Riforma previdenza sociale	2021

Tabella 3.8 Le riforme francesi. Fonte: rielaborazione personale, dati forniti da Intesa Sanpaolo.

### 3.4.2.2 Germania

A seguito della crisi del 2008 la Germania è stata protagonista di una vigorosa crescita economica, la quale è stata interrotta dal COVID-19. Secondo quanto riportato dall'Istituto di statistica tedesco, *Statistisches Bundesamt*, il PIL tedesco nel 2020 è diminuito del 4,9% rispetto al 2019. Può essere effettuato un paragone, con la crisi del 2008, quando il PIL conobbe una contrazione del 5,7%. I settori che più sono stati danneggiati dalla crisi concernono il settore delle esportazioni, le quali sono diminuite del 9,4%; le importazioni diminuite dell'8,5%; il settore dei servizi è stato protagonista di una contrazione del 6,3%. l'occupazione dipendente, con la perdita di circa 352.000 posti di lavoro.

Per attenuare le conseguenze innescate dalla crisi economica il Governo tedesco ha disposto la presenza di cospicui aiuti destinati a famiglie e imprese. Le misure ideate dal Governo tedesco sono state molteplici. Il Governo ha predisposto un pacchetto di aiuti da 1.100 miliardi di euro. La manovra finanziaria aggiuntiva ha autorizzato il Governo a ricorrere ad un indebitamento netto fino a 156 miliardi di euro, corrispondente al 4,5% del PIL nazionale, per erogare le misure economiche a sostegno della collettività. L' Istituto di Credito per la Ricostruzione ed il Fondo per la Stabilizzazione Economica, fondo ideato appositamente per

fronteggiare la crisi, hanno garantito l'erogazione di prestiti pubblici a favore delle imprese, per un totale di sei miliardi di euro.

Secondo quanto previsto dalle stime ufficiali nel 2021 il PIL della Germania dovrebbe crescere del 3%. Nel 2022 il PIL dovrebbe continuare a crescere riassetandosi ai livelli precedenti alla crisi innescata dal COVID-19.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tedesco, dal nome *Der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan, DARP*, rispetto ai principali Piani analizzati in questa sede, risulta essere il meno sostanzioso. Il Piano tedesco può contare su 27,9 miliardi di euro, di cui 24,6 miliardi resi disponibili sotto forma di sovvenzioni garantiti dal Recovery and Resilience Facility (RRF) e 2,3 miliardi erogati dal fondo REACT-EU. La Germania ha deciso di non utilizzare la linea di credito comunitaria: i prestiti erogati dall'Unione Europea non sarebbero stati convenienti dati i bassi tassi di interessi tedeschi.

Il DARP tedesco è composto da quaranta misure divise in base alle sei componenti di appartenenza, quali politiche ambientali e transizione energetica; digitalizzazione dell'economia; istruzione; incentivi alla partecipazione della vita sociale; modernizzazione della PA ed incentivi agli investimenti privati; sanità. Di queste aree di intervento le prioritarie risultano essere la digitalizzazione e la transizione verde. Rispettivamente, infatti, alle due cause il Governo ha deciso di destinare 14 miliardi e 11,3 miliardi.

Come si evidenzia dalla tabella in calce, il Governo tedesco contribuisce alla causa digitale e ambientale non solo mediante le componenti strettamente legate ai due ambiti di competenza ma attraverso ogni componente, in particolar modo nel caso digitale.

Componenti	Mld	Quota in digitale (Mld)	Quota in ambiente (Mld)
Politiche ambientali e transizione energetica	11.26		11.26
Digitalizzazione dell'economia	5.90	5.90	
Istruzione	1.44	1.44	
Incentivi alla partecipazione della vita sociale	1.26	0.03	
Modernizzazione della PA ed incentivi agli investimenti privati	3.52	3.81	
Sanità	4.56	3.47	
<b>Totale</b>	<b>27.95</b>	<b>14.65</b>	<b>11.26</b>

Tabella 3.9 *Le componenti tedesche*. Fonte: dati forniti da Intesa Sanpaolo.

Complessivamente il DARP tedesco ha previsto di assegnare alla causa digitale ed ambientale più del 90% delle risorse.

Considerando le risorse strettamente associate alle sei componenti, la figura in calce evidenzia la distribuzione percentuale dei fondi.

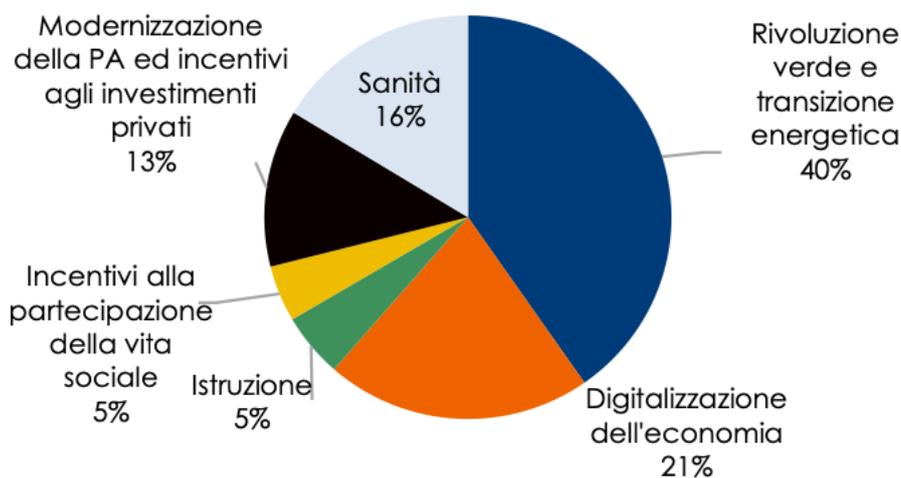


Figura 3.12 *Le componenti tedesche*. Fonte: dati forniti da Intesa Sanpaolo.

Per quanto concerne la prima componente, ovvero le politiche ambientali, i tre punti focali risultano essere la promozione della decarbonizzazione ed il passaggio all'idrogeno; il supporto di investimenti nelle infrastrutture e nella mobilità elettrica; il sostegno dell'efficiamento energetico.

La seconda componente interessa la digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture ed i due punti focali risultano essere il perseguimento di una politica dei dati progressista e la promozione della digitalizzazione.

La terza componente ha come focus l'istruzione e si articola in misure che hanno l'obiettivo di promuovere l'alfabetizzazione digitale.

La quarta area, dal titolo incentivi alla partecipazione della vita sociale, riguarda la promozione dell'inclusione sociale attraverso investimenti in asili nidi, garanzie ai tirocinanti ed assistenza sociale.

La quinta componente ha come area centrale la sanità e si articola in investimenti ed azioni volti a promuovere la ricerca ed il rafforzamento della sanità pubblica.

La sesta area concerne la modernizzazione della pubblica amministrazione mediante un processo di digitalizzazione e di semplificazione, la finalità è la diminuzione degli ostacoli che disincentivano gli investimenti affinché la macchina burocratica che governa il paese diventi snella e veloce. Come nel PNRR italiano viene delineato un meccanismo che garantisca l'*Online Acces Act*, pubblici che privati. Collegata al progetto precedente è la creazione dell'*Online Access Act*, un apparato unificato che garantisca l'accessibilità agli atti della Pubblica Amministrazione.

Secondo quanto attesta l'Istituto di ricerca economica DIW all'interno di un report<sup>170</sup> che analizza l'impatto quantitativo e qualitativo del Piano tedesco di ricostruzione e resilienza, il 61,7% delle risorse sarà utilizzato per promuovere investimenti pubblici e incentivi per promuovere gli investimenti privati. In particolar modo la maggior parte di risorse verranno destinate per gli investimenti privati. A seguire circa il 29% delle risorse verrà utilizzato per la spesa corrente, il 15% per sovvenzioni alle imprese ed il 3% per trasferimenti.

---

<sup>170</sup> DIW Berlin, *Quantitative und qualitative Wirkungsanalyse der Maßnahmen des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)*, 2021

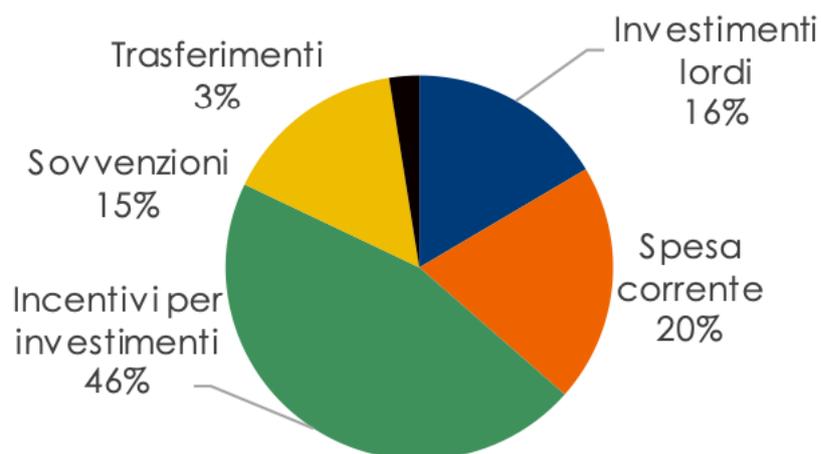


Figura 3.13 *La struttura della spesa*. Fonte: l'Istituto di ricerca economica DIW.

L'Istituto di ricerca economica DIW rileva inoltre che, sebbene come si evince dalla figura in cui l'utilizzo delle risorse venga concentrato tra il 2021 ed il 2022, gli effetti sul PIL si notano maggiormente in una prospettiva di lungo periodo. Mentre l'impatto del DARP nel 2021 si stima allo 0,3% e nel 2022 allo 0,1%, nel 2040 si attesta all'1,89%.

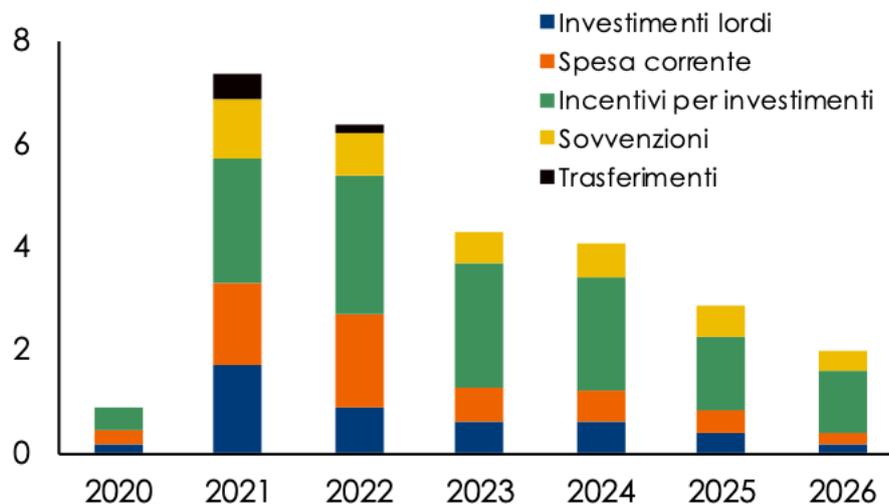


Figura 3.14 *La struttura e distribuzione della spesa*. Fonte: l'Istituto di ricerca economica DIW.

### 3.4.2.3 Spagna

L'economia spagnola è stata duramente colpita dalla crisi innescata dal COVID-19. Sul sito dell'Unione Europea è stato riportato che nel 2020 il PIL spagnolo ha subito una

diminuzione del 10,8% rispetto al 2019<sup>171</sup>. Paragonando tale contrazione alla media europea, che si attesta al -6,1% e a quella dell'eurozona del -6,5%, risulta evidente la criticità economica che ha contraddistinto la Spagna. Tali difficoltà si sono abbattute in un quadro economico già deteriorato, caratterizzato da un elevato tasso di disoccupazione che in particolar modo coinvolge le fasce di età più giovani, forte precarietà, elevato livello di debito, piccole imprese incapaci di sfruttare i benefici legati all'integrazione europea.

A fronte di tale situazione il Governo spagnolo ha adottato una serie di misure, pari al 20% del PIL nazionale, volte a contenere la crisi economica, quali supporto della liquidità, sostegno al reddito familiare ed una flessibilità e garanzie pubbliche per garantire l'occupazione lavorativa. Queste azioni hanno permesso di preservare parte del tessuto produttivo e di contenere la perdita di posti di lavoro, se nel 2019 il tasso di disoccupazione si è attestato al 16,26% nel 2020 è invece diminuito, affermandosi al 16,13%.

Grazie alle misure adottate dal Governo spagnolo e alla crescita che il *Recovery plan* spagnolo innescherà, la Commissione europea ha previsto una crescita del PIL del 6,2% nel 2021 e del 6,3% nel 2022<sup>172</sup>, attestandosi al di sopra della crescita media Europa, stimata al 4,8% nel 2021 e al 4,5% nel 2022, sia nei paesi dell'Unione Europea che nell'Eurozona. Di converso un elemento centrale è l'aumento del debito pubblico, il quale a metà marzo 2021 si è attestato al 125% del PIL<sup>173</sup>.

Il Piano elaborato dal Governo spagnolo, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, ammonta economicamente a 69,5 miliardi di euro, garantiti dall'Unione europea mediante sovvenzioni e concentrati nel periodo 2021-23.

Il PNRR spagnolo è composto da quattro aree principali, quali la transizione ecologica, la trasformazione digitale, l'uguaglianza di genere e la coesione sociale e territoriale.

Secondo l'analisi svolta dall'Intesa Sanpaolo il 40% delle risorse del PNRR viene assegnato alla trasformazione verde, il 30% alla trasformazione digitale, il 10% alla formazione ed il 5% alla ricerca e sviluppo.

---

<sup>171</sup> Commissione europea, *Economic forecast for Spain*

<sup>172</sup> Commissione europea, *Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery*

<sup>173</sup> ANSA, *Il debito nell'Eurozona sfonda il tetto del 100% del Pil per la prima volta*, 22 luglio 2021

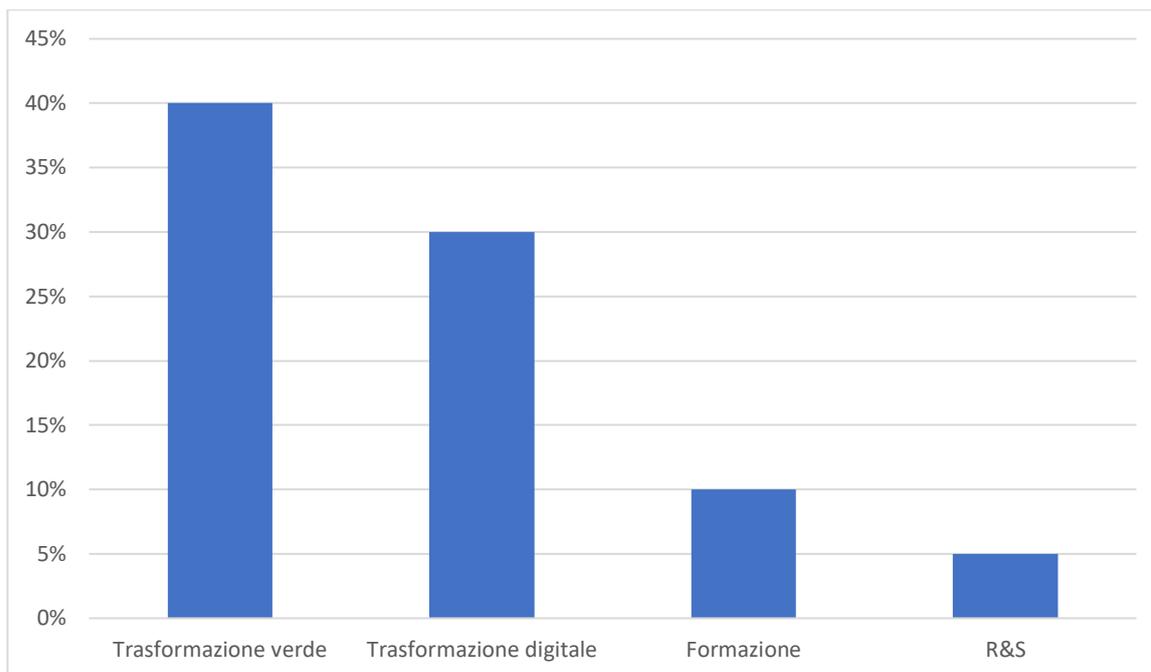


Figura 3.15 *La composizione del PNRR spagnolo*. Fonte: Commissione europea.

Le quattro aree principali sopra indicate, si articolano in dieci missioni riportate nella tabella sottostante con l'importo associato.

	EUR Mln	%
Agenda urbana e rurale, lotta contro lo spopolamento e sviluppo dell'agricoltura	14,407	20.7
Infrastrutture ed ecosistema resiliente	10,400	15.0
Transizione energetica equa e inclusiva	6,385	9.2
Modernizzazione della PA	4,315	6.2
Modernizzazione e digitalizzazione del tessuto industriale e delle PMI, recupero del turismo e impulso all'imprenditorialità	16,075	23.1
Patto per la scienza e per l'innovazione. Rafforzamento del sistema sanitario nazionale	4,949	7.1
Istruzione e conoscenza. Formazione continua e sviluppo permanente delle capacità	7,317	10.5
Nuova economia dell'assistenza domiciliare e politiche per l'impiego	4,855	7.0
Impulso all'industria della cultura e dello sport	825	1.2
Modernizzazione del sistema fiscale per una crescita sostenibile e inclusiva	-	0.0

Tabella 3.10 *Le missioni del PNRR spagnolo*. Fonte: Commissione europea.

Le dieci missioni sono composte a loro volta da 30 politiche attuative.

Alcuni dei principali progetti di investimento, che il Governo propone di attuare tra il 2021-2023 concernono: i trasporti sostenibili nei centri abitati mediante un investimento di 6,536 milioni di euro; potenziamento delle infrastrutture dei trasporti con 6,667 milioni di euro; le competenze digitali dei cittadini con 3,593 milioni di euro; le competenze digitali nel settore delle costruzioni con 6,820 milioni di euro; promuovere l'energia rinnovabile con 3,165 milioni di euro; l'ammodernamento della PA con 4,315 milioni di euro; la politica industriale con 3,782 milioni di euro; le piccole media imprese con 4,894 milioni di euro; il settore turistico con 3,400 milioni di euro.

Nelle stime che il Governo ha elaborato, è previsto che il PNRR permetta di tornare ai livelli economici pre-crisi nel 2022 e creando 840 mila nuovi posti di lavoro. Il Governo prevede che nel periodo 2021-2023 il PIL spagnolo aumenterà con una media del 2%. Confrontando le previsioni effettuate da Francia ed Italia, che prevedono un aumento del PIL rispettivamente dello 0.6% e dell'1.2%, appare chiara la positività del Governo spagnolo. La stessa Autorità indipendente per la responsabilità fiscale spagnola ha espresso delle perplessità in merito alla crescita di due punti percentuali<sup>174</sup>. L'Agenzia delle Entrate ritiene infatti impossibile stimare l'impatto delle misure previste dal PNRR a causa della mancanza di informazioni e specificità che generano incertezza.

#### **3.4.2.4 La comparazione di Italia, Francia, Germania e Spagna.**

Dei quattro paesi presi in analisi in questa sede, il Piano italiano può vantare del più ampio numero di risorse. L'Italia complessivamente, per quanto concerne il Fondo per la ripresa e la resilienza, può contare su 191,48 miliardi di euro, la Spagna 69,51, la Francia 39,36 miliardi e la Germania 25,61 miliardi. La spiegazione di tale differenza di risorse tra l'Italia e gli altri paesi risiede nel fatto che l'Italia è l'unico paese dei quattro ad aver richiesto, in aggiunta alle sovvenzioni, anche i prestiti. Se si compara le sovvenzioni richieste, infatti, l'Italia può contare sulla stessa cifra della Spagna, ovvero circa 69 miliardi di euro, ai quali tuttavia aggiunge i 122,6 miliardi di prestiti.

#### *Pilastrò verde e digitale*

Paragonando le risorse che assegnano all'area digitale ed all'area verde, è possibile evidenziare che, come si evince dalla tabella sottostante, l'Italia è il paese che vi destina più risorse, rispettivamente 42 miliardi ed 86 miliardi. Considerando le cifre in rapporto al totale, tuttavia in valori percentuali è la Germania che vi destina più risorse alla digitalizzazione e la Francia al tema ambientale. La Germania assegna alla digitalizzazione più della metà delle risorse che ha a disposizione, circa il 52%, mentre gli altri paesi prevedono di spendere circa un quarto meno. La Francia assegna al tema verde metà delle risorse a disposizione, mentre gli altri paesi circa il 40%.

---

<sup>174</sup> Javier Tahiri ABC economia, *La Airef ve «imposible» calcular el impacto del Plan de Recuperación por la falta de información*, 20 aprile 2021

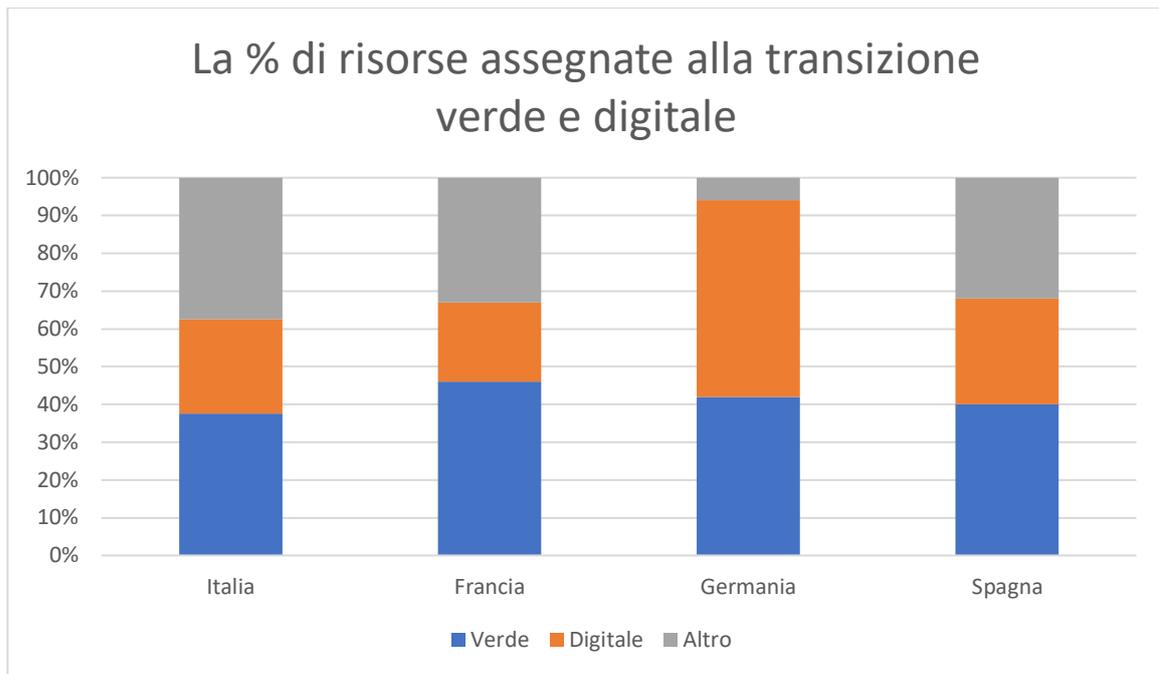


Figura 3.16 *La % di risorse assegnate alla transizione verde e digitale*. Fonte: rielaborazione personale, dati forniti dalla Commissione europea.

#### *La composizione della spesa verde*

Un aspetto interessante da evidenziare riguarda la diversificazione dei piani. La Germania, rispetto ai tre paesi, include meno temi che non siano inerenti alla digitalizzazione e all'ambiente. La spiegazione più probabile concerne nel fatto che il paese in questione ha meno risorse a disposizione degli altri tre. Il piano italiano, spagnolo e francese sono molto più differenziati e comprendono tematiche come l'inclusione sociale, l'istruzione, la ricerca e la salute. Il piano spagnolo include anche la cultura e lo sport.

I piani si differenziano anche per quanto concerne la composizione della spesa verde. Sebbene le priorità individuate siano simili le strategie attuate sono differenti. Le tematiche che accomunano i quattro paesi sono le infrastrutture verdi e la mobilità, l'energia verde e l'efficienza energetica.

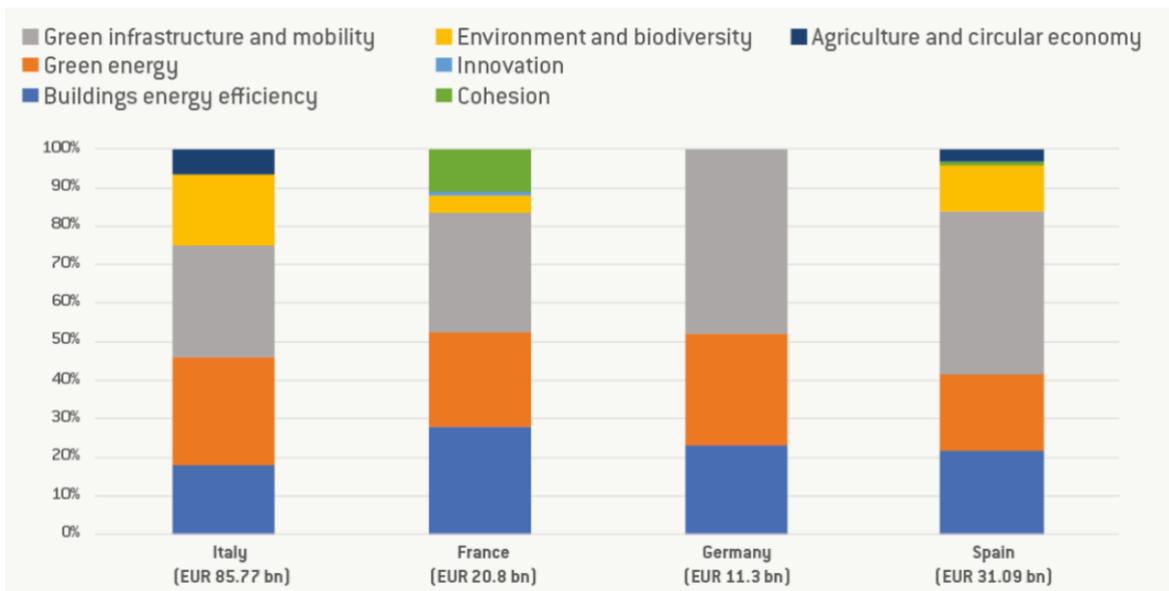


Figura 3.17 *La struttura del pilastro verde*. Fonte: Istituto Bruegel.

Effettuando il focus sul piano tedesco si nota che, avendo a disposizione meno risorse, nel campo delle infrastrutture e della mobilità, il Governo ha deciso di concentrare le risorse sulla mobilità elettrica, con forti incentivi all'acquisto di nuove autovetture ed autobus elettriche, e sulla costruzione di infrastrutture che garantiscano le ricariche per le auto. La Spagna a questo tipo di incentivi affianca un intervento nel trasporto pubblico. È interessante notare come Italia e Francia destinino la metà dell'importo per le infrastrutture verdi e la mobilità al sistema ferroviario, nel caso italiano per implementare l'offerta dell'alta velocità e nel caso francese per modernizzare ed incrementare la linea ferroviaria.

Anche nel caso dell'energia verde gli investimenti sono strutturati in maniera diversa. Tutti e quattro i paesi dedicano un particolare attenzione all'idrogeno, ma se la Germania si limita a questo, la Francia ad esempio differenzia gli investimenti nell'aeronautica e nell'incremento di mercati topici per la tecnologia verde. L'Italia e la Spagna si concentrano anche sull'incremento di investimenti in ambito di energia rinnovabile.

Per quanto concerne l'efficienza energetica i quattro paesi prevedono la ristrutturazione di edifici pubblici e privati.

#### *I settori di investimento del futuro*

Entrando nel vivo del contenuto dei quattro piani è necessario ragionare su quali categorie i quattro paesi abbiano deciso di concentrare la loro capacità di spesa e che ritengono quindi prioritari, per delineare le aree di investimento che occuperanno un ruolo chiave in futuro.

Come si evince dalla tabella, i paesi hanno effettuato delle scelte di investimento differenti tra loro.

Un elemento che accomuna Germania, Italia e Spagna è di destinare la maggior percentuale di risorse alla categoria trasporti e stoccaggio. La Germania vi destina il 28%, la Spagna 18,99% e l'Italia il 18,94% delle risorse. Anche la Francia vi destina cospicue risorse, circa il 16,28%, ma la categoria alla quale destina la maggior percentuale di risorse è il settore della costruzione con il 19,62%, il quale invece è ritenuto di secondaria importanza dalla Germania (9,02%), Italia (7,84%) e Spagna (11,33%).

Per quanto concerne la categoria energia elettrica, gas, vapore ed aria condizionata, la Francia quasi non vi dedica risorse, mentre la Germania il 9,14%, la Spagna il 18,56% e l'Italia il 7,58%. È opportuno notare che la Francia ha il numero maggiore di investimenti non categorizzati, circa il 23,52%, pertanto è necessario considerare un certo grado di errore. Prioritario per la Germania è il settore della salute umana e delle attività di assistenza sociale, vi dedica infatti il 18,12% delle risorse, l'Italia il 12,46% mentre per la Francia e la Spagna occupa un ruolo secondario, rispettivamente vi destinano infatti il 6,01% ed il 5,55% delle risorse.

Segue la categoria della Pubblica Amministrazione, alla quale la Francia non dedica quasi alcuna risorsa, mentre la Germania il 14,94%, l'Italia il 10,14% e la Spagna il 6,21%.

L'educazione è un settore che trovo l'accordo di Italia, Francia e Spagna, infatti le dedicano rispettivamente l'11,93%, l'11,60% ed il 10,52% delle risorse. Seppur in cifra minore, anche la Germania ritiene il settore importante, associandogli circa il 7,86% delle risorse.

#### *La crescita attesa*

Come analizzato nel secondo capitolo per il caso italiano e nei *focus* di Francia, Germania e Spagna, i quattro paesi sono stati protagonisti, con diverse sfumature ed intensità, di crisi e recessioni economiche. Tra i quattro la Spagna ha subito la crisi più grave, con una diminuzione del PIL nel 2020 del 10,8%, seguita dall'Italia con una contrazione dell'8,9%, la Francia meno 8,2% ed infine la Germania con una perdita del 4,9%.

Nonostante tali dati, le prospettive economiche elaborate dalla Commissione europea appaiono positive. Chiaramente queste analisi sono frutto di più elementi: l'andamento dalla

campagna vaccinale, il graduale allentamento delle restrizioni nazionali, la possibile sospensione del Patto di Stabilità fino al 2022, il perseguimento di politiche economiche espansive, a cui si aggiunge l'effetto generato dal *Next Generation EU*.

La Commissione europea ha annunciato una crescita del PIL dell'UE del 4,8% nel 2021 e del 4,5% nel 2022<sup>175</sup>, prevedendo entro il 2022 un ritorno ai livelli del PIL del 2022.

Paese	2020	2021	2022
Francia	-7,9%	6%	4,2%
Germania	-4,8%	3,6%	4,6%
Italia	-8,9%	5%	4,2%
Spagna	-10,8%	6,2%	6,3%

Tabella 3.11 *Il Pil atteso*. Fonte: rielaborazione personale, dati forniti dalla Commissione europea.

Come si evince dalla tabella soprastante, la Commissione europea ha previsto per la crescita economica maggiore, in ordine, per la Spagna, Francia, Germania ed Italia nel 2021 e per la Spagna, Germania e Francia ed Italia a pari merito. Tali dati devono essere letti, non solo con la lente del *Next Generation EU*, ma anche considerando le risorse che ogni nazione ha stanziato e ovviamente il quadro economico e di sviluppo che contraddistingueva il paese precedentemente all'avvento del COVID-19.

Secondo la Banca Centrale Europea il *Next Generation EU*, se sapientemente utilizzato, dovrebbe aiutare ad ampliare il Prodotto interno lordo dell'eurozona dell'1,5% nel medio periodo.

Secondo le previsioni del Governo italiano, contenute all'interno del Piano Italia Domani, il Pnrr dovrebbe generare una crescita economica tra 1,8 e 3,6 punti aggiuntivi di Pil da qui al 2026. Il Piano prevede inoltre che a seguito del compimento di tutte le riforme orizzontali e verticali vi potrebbe essere un'aggiuntiva crescita del 3,3%. Secondo la simulazione della

<sup>175</sup> Commissione europea, Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery

Commissione il piano ha il potenziale per far aumentare il Pil italiano del 2,5% entro il 2026<sup>176</sup>.

Per quanto concerne il piano tedesco, è previsto che nel breve periodo l'impatto sia limitato, attestandosi allo 0,6% tra il 2021 ed il 2026, per accentuarsi nel lungo periodo, generando un aumento del 2% del Pil ed un aumento dell'occupazione dello 0,5%<sup>177</sup>. Secondo la simulazione della Commissione il piano ha il potenziale per far aumentare il Pil tedesco tra lo 0,4 % e lo 0,7 % entro il 2026, non considerando l'effetto positivo generato dalle riforme strutturali<sup>178</sup>.

Nelle stime che il Governo spagnolo ha elaborato, è previsto che il PNRR permetta di tornare ai livelli economici pre-crisi nel 2022 e creando 840 mila nuovi posti di lavoro. Il Governo prevede che nel periodo 2021-2023, per il solo effetto del Pnrr, il PIL spagnolo aumenterà del 2%. Secondo la simulazione della Commissione il piano, senza considerare l'impatto delle riforme strutturali, ha il potenziale di far aumentare il Pil spagnolo tra l'1,8 % e il 2,5 % entro il 2024<sup>179</sup>.

Secondo i dati forniti dall'Istituto per gli studi di politica internazionale, il Pnrr francese prevede che il Piano possa generare un aumento del 4% del Pil tra il 2020 ed il 2025. Per quanto concerne il piano francese la commissione stima che il piano senza considerare l'impatto delle riforme strutturali, ha il potenziale di far aumentare il Pil francese tra lo 0,6 % e l'1,0 % entro il 2024<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 22 giugno 2021

<sup>177</sup> Istituto per gli studi di politica internazionale, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, 27 luglio 2021

<sup>178</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Germania*, 6 luglio 2021

<sup>179</sup> *Ibidem*

<sup>180</sup> *Ibidem*

## Conclusioni

L'oggetto principale di questa tesi ruota attorno alle questioni legate alla *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La realizzazione dei Piani ed il loro successo dipendono infatti in maniera decisiva dalle scelte che i Governi hanno deciso di compiere in tema di attuazione, monitoraggio e valutazione delle iniziative previste all'interno dei Piani stessi.

L'esplicitazione delle modalità di gestione del PNRR è di primario interesse perché consente di stabilire regole precise sul raggiungimento degli obiettivi, una chiara identificazione delle responsabilità istituzionali e, soprattutto grazie alle attività di monitoraggio e valutazione, l'eventuale possibilità di miglioramento delle *policies*.

In considerazione dell'elevata complessità del tema, il metodo utilizzato nel lavoro è stato quello della comparazione tra differenti esperienze nazionali che consente di evidenziare aspetti comuni, diverse impostazioni, differenti enfasi nell'articolazione della *governance* dei diversi Piani.

In relazione alla normativa prodotta dalla Commissione europea, la ricerca esamina infatti in chiave comparativa i Piani nazionali di ripresa e resilienza definiti da quattro paesi: Italia, Francia, Germania e Spagna. La scelta dei quattro paesi è legata alle caratteristiche affini ed ai legami che emergono tra di loro in ambito geografico, storico ed economico-politico.

I complessi meccanismi di realizzazione del PNRR hanno spinto, ai fini di un loro esame più attento, alla costruzione di quadri sinottici utili sia alla comprensione dei meccanismi ideati, sia alla significatività degli esercizi di comparazione stessa. Attraverso il raffronto dei diversi casi nazionali, è stato possibile individuare i punti di forza e di debolezza delle *governance* e le pratiche apparse più convincenti. La comprensione delle scelte effettuate in ambito di *governance* ha richiesto, *in primis*, un'analisi dei Piani stessi finalizzata alla contestualizzazione delle diverse scelte gestionali effettuate. Dovrebbe essere sufficientemente chiaro, infatti, che, ad esempio, le condizioni di migliore operatività della pubblica amministrazione di un paese rispetto a un altro rendono probabilmente più semplice lo sforzo di messa in piedi di una struttura dedicata alla gestione dei Piani.

Sulla base dell'analisi di questa documentazione e del metodo comparativo utilizzato la ricerca giunge ad alcune conclusioni che vengono qui esplicitate.

L'incontro di tre flussi e la creazione di una finestra *policy*, costruisce un'opportunità per molti versi senza precedenti. L'opportunità costituita dal *NextGenerationEU*, ed in particolare dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, rappresenta un *unicum* nella storia economica e politica dell'Unione Europea (UE).

Attraverso il varo di tale strumento l'UE è riuscita a superare divisioni e opposizioni interne e a dimostrare di saper rispondere come “un unico corpo” ad un evento disastroso quale la pandemia innescata dal COVID-19 e la successiva crisi economica legata ai lockdown resisi necessari, soprattutto nella prima fase di grande incertezza e scarsa conoscenza del virus, ai fini del contenimento dei contagi. La straordinarietà della pandemia ha comportato un grandissimo impegno, non soltanto nella definizione delle immediate risposte di *policy* (in particolare: sostegno decisivo da parte della politica monetaria, flessibilità ad ampio raggio nelle politiche di spesa, altrettanta nuova flessibilità nelle regole degli aiuti di stato) ma anche nella predisposizione nel minor tempo possibile di uno strumento di ripresa strutturale che riuscisse a rispondere alle necessità e alle attese della popolazione europea e a racchiudere l'approvazione politica delle diverse anime che compongono i Paesi europei. Se l'UE nell'insieme è riuscita vincere i suoi limiti adesso tocca ai suoi singoli Stati membri non vanificare l'ingente sforzo realizzato.

Con 672,5 miliardi di euro, il *NextGenerationEU* comporta una complessiva iniezione economica che non ha precedenti. Come tutte le opportunità, queste possono nascondere insidie e inedite problematiche da affrontare. A partire dalla scelta di struttura di controllo ed attuazione, fino al contenuto degli investimenti e delle riforme innescate, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza costituisce una sfida che i paesi europei sono chiamati ad affrontare in maniera concreta.

Analizzando le linee guida fornite dalla Commissione europea, elaborate a settembre 2020 e aggiornate e finalizzate a febbraio 2021, sul tema della governance si può a prima vista evidenziare una qualche genericità nelle indicazioni fornite. La Commissione interviene in particolare sul processo di implementazione, di consultazione, di controllo e di comunicazione ma il testo appare spesso, appunto, generico. La Commissione, ad esempio,

richiede che all'interno del piano venga spiegato come il coordinatore abbia la forza amministrativa per svolgere la funzione di monitoraggio ma non indica quali debbano essere le caratteristiche e gli strumenti affinché questo incarico possa essere ben svolto. Lo stesso approccio è evidente in riferimento al processo di consultazione. La Commissione si limita a chiedere quali siano stati i soggetti coinvolti e come verranno inclusi nell'attuazione, ma non da un indirizzo in termini di adeguato coinvolgimento. In merito ai controlli e audit è richiesto che il piano descriva in maniera chiara e logica quali sistemi di controllo vengono attuati affinché vengano prevenuti, rilevati e corretti conflitti di interesse, corruzione e frodi, ma non indica in che modo questi debbano essere costituiti per evitarli.

L'aspetto interessante e positivo, tuttavia, consiste proprio nel fatto che la Commissione si limita ad individuare quali siano gli elementi che devono essere rispettati e forniti dalla specifica *governance* nazionale, e non come quest'ultima debba essere costituita in dettaglio per raggiungerli. La Commissione ha quindi scelto di percorrere la strada della discrezionalità affidata ai singoli Stati membri. Questa scelta può essere spiegata, ed è comprensibile, alla luce delle diverse peculiarità istituzionali che caratterizzano i ventisette paesi europei, alla quale si aggiunge la forte componente politica del tema. Individuare uno schema di *governance* che i paesi avrebbero dovuto rigidamente riprodurre, avrebbe condotto ad una situazione fortemente divisiva tra paesi.

Il piano italiano, come noto, è stato al centro di un difficile processo di costruzione. Elaborato dal Governo Conte II, successivamente modificato dal Governo Draghi, il piano è stato inviato alla Commissione europea nell'aprile 2021. L'entità dei fondi stanziati dall'UE, di cui l'Italia potrà disporre, solo in ambito di Dispositivo per la ripresa e la resilienza, ammonta a circa 191,5 miliardi di euro.

In questo contesto, il sistema di monitoraggio del PNRR italiano è stato al centro di un lungo dibattito. Il tema, rivelatosi molto divisivo sia sul piano politico che amministrativo, ha comportato a fasi alterne forti momenti di polarizzazione. Nel momento della scrittura del piano, per non incorrere nel rischio di divisioni di natura politica, il Governo Draghi ha deciso di non entrare nel merito del tema. Analizzando il "Piano Italia domani", è infatti evidente, anche in questo caso, la genericità con la quale viene affrontato il tema della gestione del PNRR italiano. E, quindi, non appare un caso che il decreto-legge del 28 maggio 2021 che disciplina la *governance* del PNRR e alcune iniziative di semplificazione sia stato

licenziato successivamente la stesura del Piano ed il suo invio alla Commissione europea. Ciò a testimonianza di quanto non solo i contenuti, ma anche la struttura di gestione del Piano siano molto delicati in tema sia di efficienza gestionale sia in relazione alla presenza di complessi equilibri tra forze politiche e, talora, anche tra amministrazioni dello Stato.

La presente ricerca ha permesso di individuare i punti di forza e di debolezza della struttura ideata e di effettuare alcune riflessioni.

Il sistema di *governance* ideato non appare snello o di semplice intuizione, ma anzi al contrario consta di molteplici nuovi organismi istituiti *ad hoc*. Per comprendere come ogni organismo si relazionasse all'altro e quali fossero le specifiche funzioni di ognuno, è stato di fondamentale importanza ricostruire un organigramma di sintesi della struttura della *governance* del Piano.

Nonostante tale complessità, è opportuno sottolineare che ad ogni organo deputato all'attuazione di "pezzi" del Piano sono state affidate chiare funzioni, che sembrerebbero non comportare rischi di sovrapposizioni di responsabilità e di funzioni stesse. Nell'ottica di una divisione delle responsabilità, l'impalcatura ideata dal Governo Draghi può essere scomposta in tre livelli: quello politico, quello del monitoraggio e quello dell'attuazione. Tale scelta appare essere convincente: separare l'ambito politico da quello di monitoraggio e attuazione costituisce un elemento di garanzia e di non ingerenza nella gestione più strettamente tecnica e amministrativa. Il primo livello coinvolge gli organismi di "taglio" politico quali la Cabina di regia, la Segreteria tecnica, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione. Tale livello ruota, inevitabilmente, attorno alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il secondo livello concerne il monitoraggio, la rendicontazione, l'audit e la valutazione, e ha come perno del sistema il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare un Servizio centrale per il PNRR ed un ufficio con funzioni audit.

Il terzo livello riguarda la fase di attuazione e coinvolge le amministrazioni regionali e locali al pari di quelle centrali. Questo livello introduce un tema di importanza fondamentale: le capacità gestionali della Pubblica Amministrazione italiana e il rischio che in mancanza di esse o di una loro insufficienza, si possano creare ostacoli alla realizzazione del PNRR.

Nel corso degli ultimi tre decenni, la PA italiana si è spesso distinta per diffuse e pronunciate difficoltà nella gestione dei fondi europei. Un esempio lampante, che riassume una problematica di lunga data, è il caso emblematico della politica di coesione del 2014-2020, quando il paese è riuscito a spendere circa il 38% delle risorse che aveva a disposizione. Questa incapacità risulta essere nella situazione attuale più rischiosa che mai: se il sistema di *governance* non sarà in grado di garantire il raggiungimento dei target previsti, le sanzioni sono tutt'altro che banali: la Commissione europea non erogherà i fondi previsti e quindi le spese sostenute non saranno rimborsate, ricadendo sul Bilancio nazionale e aumentando, per la parte di fondi del PNRR oggetto di prestiti, in modo sostenuto il debito pubblico.

Le difficoltà gestionali e operative della Pubblica Amministrazione italiana sono il frutto di una serie di elementi. Da un lato, la problematica concerne la formazione delle risorse umane: non si è riusciti a sviluppare e tramandare una cultura dell'amministrazione tale da permettere la gestione di progetti con spesa e tempi certi, competenze manageriali e una attitudine alla cooperazione tra amministrazioni e livelli istituzionali diversi. Dall'altro lato, l'inefficienza amministrativa affonda le sue origini nella stratificazione normativa, che ha reso molte pratiche gestionali complesse e talora ingovernabili. La complessità e la perdita di chiarezza si sono affermate come ostacoli allo sviluppo e hanno costituito, anche a causa di un'eccessiva interpretabilità, terreno fertile per le pratiche corruttive.

La sfida cardinale della Pubblica Amministrazione italiana nell'ambito dell'attuazione del PNRR concerne quindi la conduzione di un ingente quantità di interventi, ampliando la capacità di assorbimento delle risorse e capitalizzando le esperienze passate. Il successo di questa prova riguarda la capacità della PA italiana di adeguarsi alle necessità del PNRR e, quindi, di sapersi ristrutturare in termini di risorse umane, ampliando e rafforzando in modo particolare le competenze digitali e di management.

La strategia messa in atto dal Governo Draghi per risolvere le problematiche individuate e per mettere la pubblica amministrazione in grado di portare a compito il PNRR, si articola in due direzioni. La prima direzione concerne il processo di semplificazione previsto, in modo particolare, dal decreto-legge n. 77/2021, che ha la finalità di snellire e sfolire le procedure amministrative. La seconda direzione concerne il rafforzamento della PA

mediante l'inserimento di un numero consistente di nuove assunzioni e, soprattutto, della definizione di nuove e assai più snelle regole in tema di concorsi pubblici.

Il *Recovery plan* rappresenta così un alibi positivo per fortificare la PA, accelerare i provvedimenti e rinnovare le risorse umane. È importante sottolineare che, sebbene il PNRR abbia posto le basi per la necessità di tale cambiamento, determinante è stata la volontà politica di procedere in tale direzione.

Un altro aspetto interessante che emerge dalla definizione della struttura di *governance* del PNRR è costituito dai meccanismi di *check and balance* elaborati per ponderare la centralità della figura dell'attuale Presidente del Consiglio Mario Draghi.

Il Presidente del Consiglio ha infatti giocato un ruolo chiave nei rapporti con l'Unione Europea, la sola presenza del Presidente, sulla base di un giudizio pressoché unanime ha permesso al Paese di riacquisire peso politico e reputazione anche nella scrittura finale e nel negoziato sul Piano.

Presidiando la Cabina di regia, di fatto al Presidente del Consiglio vengono assegnate funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento del PNRR. E tuttavia, per rafforzare la conformazione garantista della struttura di *governance* e ponderare il rischio di una eccessiva personalizzazione, che la centralità della figura del Presidente del Consiglio Draghi avrebbe potuto comportare, è stato stabilito che alcuni uffici rimangano in carica anche a seguito del termine del mandato del Governo Draghi.

La scelta di istituire organi ed uffici, la cui sopravvivenza non dipenda dal Governo Draghi, ma che si protraggano fino al 2026, rappresenta una forte garanzia del compimento degli interventi previsti dal PNRR. In particolare, le strutture in questione sono la Segreteria tecnica e gli uffici, istituiti presso ogni Amministrazione competente, incaricati del coordinamento delle iniziative in ambito di PNRR. Essendo delle strutture nevralgiche, dal punto di vista del supporto tecnico la prima e dell'attuazione la seconda, la scelta assume un significato molto forte: eliminare il rischio di un legame forse troppo stretto con la figura del Presidente in carica. Una scelta che, presumibilmente, avrebbe ancora più attenuato questo rischio ed aumentato le probabilità di compimento del PNRR, sarebbe stata quella di armonizzare il termine di mandato del Servizio centrale per il PNRR alla natura scadenza del PNRR al 2026.

Di converso, in caso di impasse o disaccordo sono previsti poteri sostitutivi e modalità di superamento del dissenso. Infatti, nella gestione di un'entità tale di progetti che compongono il PNRR, la presenza di poteri sostitutivi e di modalità di superamento del dissenso esercitati dal Presidente del Consiglio, utilizzabili in una limitata fattispecie di situazioni, rappresenta una garanzia alla "tenuta" del sistema ideato.

Sebbene l'Italia non abbia brillato per il coinvolgimento delle parti sociali nella scrittura del PNRR, una nota di merito concerne l'inclusione nella *governance* del contributo di una pluralità di soggetti. La costituzione del Tavolo permanente, all'interno del quale vengono coinvolti il Governo, le Regioni, gli enti locali e gli organismi associativi, dimostra una forte volontà di ascolto da parte dell'esecutivo. L'inclusione può però costituire un'arma a doppio taglio: il rischio di tale coinvolgimento, che si somma ad un'organizzazione complessa a cui partecipano svariati organi istituzionali, è quello di sovraccaricare e rendere farraginoso il processo di attuazione del PNRR.

Dinanzi alla complessità della struttura istituita dal Governo ai fini delle responsabilità relative alle modalità di attuazione, monitoraggio ed implementazione del PNRR italiano, è stato molto utile analizzare in chiave comparativa quanto deciso in ambito di *governance* anche da Francia, Germania e Spagna.

La *governance* prevista dal Governo francese è apparsa immediatamente molto complessa. Per l'occasione sono state infatti costruite varie strutture incaricate dell'attuazione e gestione del Piano.

È interessante evidenziare come questi organismi siano fortemente ancorati al Primo Ministro che, o li presiede oppure è comunque direttamente collegato ad essi. Questo modello di centralità amministrativa e presidenziale non è certamente una novità nel caso della Repubblica francese ed è riconducibile al convincimento assai radicato che un'ampia e forte burocrazia costituisca lo scheletro fondante dello Stato centrale. Colpisce, peraltro, l'apparente mancanza di linearità della struttura ideata e la complessità di comprensione dei meccanismi che regolano l'attuazione ed il monitoraggio del Piano francese. A questo si aggiunge che, più nello specifico, vari, diversi soggetti vengono identificati come addetti alle attività di monitoraggio. Se da un lato questa scelta rappresenta una garanzia di presenza

di strutture statali qualificate, dall'altro rischia di contribuire ad una dispersione dei ruoli, quasi una sorta di "eccesso amministrativo o organizzativo", che potrebbe tradursi in una mancanza di responsabilità nell'eventualità di ritardi nell'attuazione del Piano.

Di converso, sul caso francese è stato possibile effettuare due riflessioni positive. In merito all'inclusione, il Governo francese si è impegnato a coinvolgere varie forze rappresentative nel sistema di *governance*. Mentre in merito alla trasparenza, il Governo ha ideato un sito web che consente alla collettività di comprendere come usufruire delle misure previste dal *France Relance* e di verificare costantemente il livello di implementazione degli interventi.

Se la *governance* francese si distingue per la complessità e, in taluni casi, un "eccesso amministrativo", viceversa quella tedesca appare maggiormente snella e lineare. Viene prevista una chiara esplicitazione delle funzioni e responsabilità di ogni organo. Il Governo tedesco non solo non ha creato nuove strutture ma ha affidato la gestione dell'attuazione e del monitoraggio del Piano essenzialmente al Ministero Federale delle Finanze. Un'altra osservazione che può essere effettuata concerne la possibilità che i ministeri si avvalgano di servizi di consulenza presso una società pubblica. La società offre una consulenza interna flessibile appositamente ideata per rispondere alle esigenze del settore pubblico chiamato in causa dall'attuazione del Piano.

La *governance* spagnola si distingue in modo particolare per il coinvolgimento delle parti sociali. Nonostante il cuore pulsante della *governance* sia incardinato presso la Presidenza del Consiglio e il Ministero delle finanze, è stato disegnato un sistema fortemente inclusivo. Questa caratteristica si può rinvenire in vari casi. Innanzitutto, concerne il coinvolgimento delle Comunità autonome, le quali partecipano alla cosiddetta Conferenza di settore. Questa decisione può naturalmente comportare anche l'insorgere di alcuni problemi. Se da un lato responsabilizza i rappresentanti delle Comunità autonome all'interno di un progetto nazionale, promuovendo collaborazione e unità, dall'altro può comportare i rischi di un rallentamento decisionale.

Un altro elemento fortemente positivo del modello spagnolo di *governance* concerne la possibilità di indire dei forum che coinvolgano i soggetti rilevanti per l'esecuzione del Piano. Creando maggiore consenso e consapevolezza collettiva, una tale, più attiva partecipazione può infatti favorire il funzionamento della *governance*.

Le quattro *governance* convergono in alcuni casi mostrando elementi di similarità e in altri casi divergono, evidenziando scelte differenti.

La prima osservazione che può essere effettuata a seguito dello studio approfondito delle quattro *governance* è che in alcuni casi sono stati previsti meccanismi di attuazione e controllo più complessi ed elaborati. La Germania, tra i quattro paesi, lo ribadiamo, si distingue per la snellezza della struttura ideata, particolarmente ancorata alle Amministrazioni già esistenti.

Questa constatazione ha richiesto un approfondimento, al fine di comprendere le motivazioni dietro le scelte di opzioni organizzative più o meno complesse.

Il primo elemento che può aiutare a comprendere tale scelta concerne la portata economica dei Piani, finanziata dal fondo del Dispositivo di ripresa e resilienza. Il piano tedesco consta di 24,6 miliardi di euro. Gli altri tre piani, invece, possono contare su risorse molto più ingenti. Il piano italiano dispone di 191,5 miliardi di euro, quello della Spagna di 69,5 miliardi di euro e quello francese di 40 miliardi. A questa considerazione si aggiunge un altro elemento molto importante: la Francia e l'Italia hanno deciso di combinare le risorse economiche europee con risorse nazionali aggiuntive. Complessivamente la Francia ha dotato il *France Relance* di 100 miliardi di euro e l'Italia il piano Italia Domani di circa 222 miliardi di euro. Alla luce di tali dati, la scelta effettuata dalla Germania, e di converso quelle di Italia, Francia e Spagna, appaiono quindi più chiare e logiche.

Entrando nel merito dei meccanismi dell'attuazione del Piano prevista dai quattro paesi, si possono evidenziare alcune somiglianze nel caso tedesco e francese. In entrambi i casi, infatti, la figura responsabile è il Ministero dell'economia e addirittura, nel caso francese, allo scopo di evidenziare e rafforzare il legame, tale Ministero è stato rinominato come "Ministero dell'economia, delle finanze e del rilancio". Nel caso spagnolo ed italiano il soggetto responsabile è il Primo Ministro, incardinato in una struttura di supporto, quale la Commissione interministeriale per la ripresa e la resilienza in Spagna e la Cabina di Regia in Italia.

Per quanto concerne il monitoraggio, si evidenzia una similitudine tra l'impostazione tedesca, spagnola ed italiana. In tutti i casi è infatti il Ministero dell'economia a svolgere un ruolo centrale. Di converso, nel caso francese è stata sviluppata una strategia differente. Vari soggetti, come indicato, vengono identificati come responsabili del monitoraggio. Se da un lato questa scelta rappresenta una garanzia, dall'altro rischia di contribuire ad una dispersione dei ruoli che potrebbe tradursi in una mancanza di responsabilità. Tra i vari soggetti adibiti al monitoraggio vi è anche un comitato costituito *ad hoc*, presieduto dal Primo Ministro.

Nella realizzazione degli interventi, i soggetti responsabili di questa fase rispecchiano le peculiarità regionali dei quattro paesi. Nel caso tedesco oltre che alle amministrazioni centrali, contribuiscono alla realizzazione del piano i *Länder*. In Spagna vi è una forte partecipazione della Conferenza di settore dei Fondi europei, quale organo di collegamento tra lo Stato centrale e la Comunità autonome e gli enti locali. Nel caso francese contribuiscono alla realizzazione del piano i Prefetti. Infine, nel caso italiano la concretizzazione del piano è affidata alle amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti locali, in una catena procedurale peraltro non ancora ben definita.

L'analisi e le osservazioni elaborate possono costituire una riflessione su quali possano essere, almeno in linea teorica, i modelli di *governance* più potenzialmente efficaci e come questi possano rappresentare uno spunto di perfezionamento.

Un'iniziativa molto positiva concerne il coinvolgimento delle parti sociali proposto, come si è visto, soprattutto dalla Spagna e dall'Italia. Nel caso italiano è previsto che al Tavolo permanente possano partecipare organismi associativi, categorie produttive e sociali, rappresentanti delle università e della società civile. La Spagna, in particolare, si contraddistingue per la possibilità che i ministeri possano promuovere forum di partecipazione e gruppi di alto livello di natura trasversale o orizzontale, collegati alla Commissione del Piano di Risanamento, Trasformazione e Resilienza al fine di avere la partecipazione degli attori rilevanti per l'esecuzione del Piano. Senza dubbio questa iniziativa si configura come una potenziale *best practice*, in quanto sembra capace di promuovere il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, la creazione di sinergie e, in conclusione, una *governance* ben funzionante.

Un secondo esempio virtuoso può essere considerato il *tableau de bord* promosso dal governo francese, che permette alla collettività di rimanere sempre aggiornata rispetto allo stato di avanzamento del piano. Anche il Governo italiano ha promosso la creazione di un sito web che svolge un'ottima funzione informativa rispetto al contenuto del piano italiano, che potrebbe essere implementato, utilizzandolo anche per indicare lo stato di attuazione dei progetti come ha predisposto il Governo francese.

La Francia, terzo esempio da sottolineare, si distingue positivamente per quanto concerne il coinvolgimento del Parlamento e le forze che le compongono. Il Governo francese non solo ha previsto di aggiornare il Parlamento ogni due mesi rispetto allo stato di avanzamento del Piano, ma ha anche previsto il coinvolgimento dell'opposizione all'interno del Consiglio per il monitoraggio del rilancio. Oltre ad essere presieduto dal Primo Ministro, il Consiglio è composto da parlamentari rappresentanti la maggioranza e l'opposizione, membri del Parlamento europeo, i ministri coinvolti a seconda della tematica, enti locali e le parti sociali.

Un quarto esempio di potenziale *best practice* concerne la possibilità che le amministrazioni possano essere affiancate da società di consulenza pubblica, come previsto nel caso italiano e tedesco. La gestione ed esecuzione del PNRR richiede capacità di programmazione e di realizzazione ad altissimo livello. Non sempre le Amministrazioni sono in grado di garantire un'efficiente spesa dei fondi strutturali europei, come dimostra l'esperienza italiana. Pertanto, l'affiancamento previsto dalla *governance* tedesca ed italiana risulta essere, quantomeno in linea di principio, un elemento di realismo gestionale.

Infine, un elemento che contraddistingue l'Italia concerne la presenza di poteri sostitutivi e strumenti di superamento del dissenso. Questa scelta, contestualizzandola nella peculiare storia burocratica italiana, rappresenta sicuramente una buona pratica, ovviamente sempre sul piano potenziale.

L'analisi della *governance* ha richiesto ai fini degli obiettivi di questo lavoro, lo si è già richiamato, una preventiva lettura approfondita dei contenuti dei quattro PNRR qui analizzati. Come accennato a più riprese, è proprio l'ampiezza e la varietà degli interventi previsti dai Piani a rendere necessaria una riflessione di tipo organizzativo e relativa alla

capacità gestionale. Anche sul piano dei contenuti e della loro complessità è necessario quindi avanzare alcune considerazioni.

Un tratto comune al Piano tedesco, italiano e spagnolo concerne le risorse destinate alla Pubblica Amministrazione. Ogni Paese progetta interventi ed investimenti per la modernizzazione di quest'ultima. Alla Pubblica Amministrazione la Germania dedica il 14,94%, l'Italia il 10,14% e la Spagna il 6,21%. È interessante notare come la Francia non sembra prevedere investimenti nel settore.

In Germania sono previsti interventi volti alla semplificazione amministrativa e alla rivoluzione tecnologica. In Spagna è previsto un rafforzamento della PA mediante un processo di digitalizzazione, una maggiore sinergia tra l'azione pubblica e privata al fine di rafforzare l'attuazione di investimenti. Come già evidenziato, il PNRR italiano dipende dalla forza della PA italiana di sapersi ristrutturare in termini di risorse umane, ampliando e rafforzando, in particolare, le competenze digitali e di management. Non stupisce infatti che le riforme previste dal PNRR intervengano dal lato amministrativo e normativo, rinnovando le risorse umane, intervenendo sulle abilità tecniche e sull'organizzazione degli uffici, semplificando norme, procedimenti e modalità di assunzione.

L'analisi effettuata permette di concludere che l'Italia ha davanti a sé, nella gestione ed attuazione del PNRR, una grande sfida. Di fronte al più ampio insieme di misure economiche e di contestuali risorse mai definito dall'Unione Europea, l'Italia è chiamata a intraprendere una significativa innovazione in termini strutturali, sia dal punto di vista della qualità organizzativa sia delle capacità gestionali. E' forse quasi ridondante osservare che la stabilità del quadro politico (in un paese che nel secondo dopoguerra ha avuto 67 differenti governi) è una condizione molto importante, se non essenziale ai fini della continuità nella realizzazione del Piano e della possibilità di intraprendere riforme strutturali della Pubblica Amministrazione.

Entrambe le problematiche accennate – qualità dell'organizzazione e della gestione e instabilità politica - appaiono peraltro maggiormente governabili in questa fase. Se da un lato, come già evidenziato, le problematiche della PA sono riconosciute ed inserite all'interno dell'agenda di governo, dall'altro anche l'instabilità politica sembra essersi ridotta proprio in considerazione della compattezza politica necessaria alla realizzazione del Piano.

In altre circostanze e in contesti assai diversi, il nostro Paese ha dimostrato grandi capacità di reazione, dalla ricostruzione post-bellica all'ingresso nell'area euro. Il PNRR può costituire un'altra occasione storica di risposta alle difficoltà strutturali che da almeno trent'anni toccano in profondità la vita dell'Italia.

## **Riassunto**

Questa tesi di laurea magistrale si concentra su alcuni aspetti di particolare importanza del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato dal Governo italiano nell'aprile 2021 e, al momento, nella prima fase della sua concreta attuazione.

La realizzazione dei Piani ed il loro successo dipendono infatti in maniera decisiva dalle scelte che i Governi hanno deciso di compiere in tema di attuazione, monitoraggio e valutazione delle iniziative previste all'interno dei Piani stessi. Per tale motivo l'oggetto principale di questa tesi ruota attorno alle questioni legate alla *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

L'esplicitazione delle modalità di gestione del PNRR è di primario interesse perché consente di stabilire regole precise sul raggiungimento degli obiettivi, una chiara identificazione delle responsabilità istituzionali e, soprattutto grazie alle attività di monitoraggio e valutazione, l'eventuale possibilità di miglioramento delle *policies*.

In considerazione dell'elevata complessità del tema, il metodo utilizzato nel lavoro è stato quello della comparazione tra differenti esperienze nazionali che consente di evidenziare aspetti comuni, diverse impostazioni, differenti enfasi nell'articolazione della *governance* dei diversi Piani.

In relazione alla normativa prodotta dalla Commissione europea, la ricerca esamina infatti in chiave comparativa i Piani nazionali di ripresa e resilienza definiti da quattro paesi: Italia, Francia, Germania e Spagna. La scelta dei quattro paesi è legata alle caratteristiche affini ed ai legami che emergono tra di loro in ambito geografico, storico ed economico-politico.

Il presente lavoro è strutturato in tre capitoli.

Il primo ricostruisce il processo storico e diacronico che ha portato all'adozione del Regolamento che ha istituito il Piano per la ripresa e resilienza dell'Unione Europea nel febbraio del 2021. Vengono evidenziati i momenti salienti, le volontà politiche, le opposizioni manifestate e gli strumenti propedeutici varati nella primavera/estate del 2020, in una delle fasi più incerte dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19, che hanno condotto all'adozione del nuovo strumento. Il capitolo approfondisce, inoltre, gli elementi

che devono caratterizzare i Piani nazionali elaborati: gli obiettivi ed i cosiddetti “pilastri”, i contributi finanziari, le modalità di finanziamento, il ruolo delle istituzioni e l’iter di approvazione dei Piani stessi.

Il secondo capitolo focalizza l’attenzione sul caso italiano. Muovendosi su più piani, a partire da quello politico e da quello finanziario, per arrivare a quello più squisitamente operativo, si ricostruisce ed analizza la *governance* definita dal governo Draghi, le politiche future e le riforme sistemiche previste dal Governo per garantire l’attuazione del PNRR, alla luce di alcune delle maggiori criticità del nostro Paese.

Il terzo capitolo ha l’obiettivo di analizzare in dettaglio le scelte di *policy* effettuate dai governi europei nell’ambito dei Piani nazionali. L’approccio utilizzato richiama la forma dell’imbuto: partendo da un’analisi che coinvolge la totalità dei piani europei, attraverso una lente d’ingrandimento sempre più potente, si giunge ad uno studio ancora più approfondito della *governance* e del contenuto di alcuni Piani nazionali di ripresa e resilienza, in particolare dei PNRR dei tre paesi richiamati in precedenza, oltre all’Italia.

Sulla base dell’analisi di questa documentazione e del metodo comparativo utilizzato la ricerca giunge ad alcune conclusioni che vengono qui esplicitate.

L’incontro di tre flussi e la creazione di una finestra *policy*, costruisce un’opportunità per molti versi senza precedenti. L’opportunità costituita dal *NextGenerationEU*, ed in particolare dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, rappresenta un *unicum* nella storia economica e politica dell’Unione Europea (UE).

L’emergenza sanitaria innescata dal COVID-19 ha comportato in tempi molto rapidi una pesante recessione delle economie, a cui l’UE è riuscita a rispondere in maniera efficace e tempestiva. La Banca centrale europea (BCE) ha creato le condizioni migliori affinché il sistema bancario e finanziario non soffrissero di alcuna mancanza di liquidità; al tempo stesso la BCE ha costruito una efficace linea di difesa dei debiti nazionali (destinati ad accrescersi in maniera sensibile) promuovendo una serie di massicci acquisti di obbligazioni governative. La Commissione europea ha inaugurato nuovi strumenti di intervento condivisi sia sul mercato del lavoro (il programma SURE) sia sul piano della risposta sanitaria al diffondersi del nuovo virus. In maniera ancora più significativa, è stata attivata la “clausola generale di salvaguardia” (prevista dalle regole del Patto di stabilità e crescita che ha

sostanzialmente rimosso i vincoli alla crescita della spesa pubblica in funzione anticiclica e all'aumento dei disavanzi e debiti pubblici. Le stesse, rigorose, regole sugli aiuti di stato sono state rese assai più flessibili e hanno consentito agli Stati membri un più agevole finanziamento delle imprese private.

In questo contesto di rinnovata condivisione e estensione delle politiche pubbliche europee, si è consolidata velocemente fin dalla tarda primavera del 2020 l'idea del cosiddetto *NextGenerationEU*, un gigantesco programma di interventi pubblici (finanziato anche con l'emissione di debito comune europeo, altra novità di enorme importanza) diretto ad assicurare un'uscita più veloce dalla recessione legata alla pandemia e alla difesa della salute pubblica realizzata principalmente tramite i lockdown. Un'uscita, tuttavia, affidata a interventi di taglio maggiormente strutturale e quindi di rilancio permanente delle economie europee lungo la strada della trasformazione digitale e, soprattutto di quella ispirata dagli obiettivi di sostenibilità.

Con 672,5 miliardi di euro, il *NextGenerationEU* comporta una complessiva iniezione economica che non ha precedenti. Come tutte le opportunità, queste possono nascondere insidie e inedite problematiche da affrontare. A partire dalla scelta di struttura di controllo ed attuazione, fino al contenuto degli investimenti e delle riforme innescate, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza costituisce una sfida che i paesi europei sono chiamati ad affrontare in maniera concreta.

Vivere momenti storici può comportare un grande rischio: sottovalutare o non cogliere la straordinarietà del momento. Il presente elaborato di tesi nasce proprio da questa consapevolezza. Tutto il mondo è stato chiamato ad una reazione, a prove di coraggio, generosità, aiuto. L'UE, in particolare, ha dato prova di saper reagire e di comprendere la necessità di cambiamento.

Analizzando le linee guida fornite dalla Commissione europea, elaborate a settembre 2020 e aggiornate e finalizzate a febbraio 2021, sul tema della governance si può a prima vista evidenziare una qualche genericità nelle indicazioni fornite. La Commissione interviene in particolare sul processo di implementazione, di consultazione, di controllo e di comunicazione ma il testo appare spesso, appunto, generico. La Commissione, ad esempio, richiede che all'interno del piano venga spiegato come il coordinatore abbia la forza amministrativa per svolgere la funzione di monitoraggio ma non indica quali debbano essere

le caratteristiche e gli strumenti affinché questo incarico possa essere ben svolto. Lo stesso approccio è evidente in riferimento al processo di consultazione. La Commissione si limita a chiedere quali siano stati i soggetti coinvolti e come verranno inclusi nell'attuazione, ma non da un indirizzo in termini di adeguato coinvolgimento. In merito ai controlli e audit è richiesto che il piano descriva in maniera chiara e logica quali sistemi di controllo vengono attuati affinché vengano prevenuti, rilevati e corretti conflitti di interesse, corruzione e frodi, ma non indica in che modo questi debbano essere costituiti per evitarli.

L'aspetto interessante e positivo, tuttavia, consiste proprio nel fatto che la Commissione si limita ad individuare quali siano gli elementi che devono essere rispettati e forniti dalla specifica *governance* nazionale, e non come quest'ultima debba essere costituita in dettaglio per raggiungerli. La Commissione ha quindi scelto di percorrere la strada della discrezionalità affidata ai singoli Stati membri. Questa scelta può essere spiegata, ed è comprensibile, alla luce delle diverse peculiarità istituzionali che caratterizzano i ventisette paesi europei, alla quale si aggiunge la forte componente politica del tema. Individuare uno schema di *governance* che i paesi avrebbero dovuto rigidamente riprodurre, avrebbe condotto ad una situazione fortemente divisiva tra paesi.

Il Piano italiano, come noto, è stato al centro di un difficile processo di costruzione. Elaborato dal Governo Conte II, successivamente modificato dal Governo Draghi, il piano è stato inviato alla Commissione europea nell'aprile 2021. L'entità dei fondi stanziati dall'UE, di cui l'Italia potrà disporre, solo in ambito di Dispositivo per la ripresa e la resilienza, ammonta a circa 191,5 miliardi di euro.

In questo contesto, il sistema di monitoraggio del PNRR italiano è stato al centro di un lungo dibattito. Il tema, rivelatosi molto divisivo sia sul piano politico che amministrativo, ha comportato a fasi alterne forti momenti di polarizzazione. Nel momento della scrittura del piano, per non incorrere nel rischio di divisioni di natura politica, il Governo Draghi ha deciso di non entrare nel merito del tema. Analizzando il "Piano Italia domani", è infatti evidente, anche in questo caso, la genericità con la quale viene affrontato il tema della gestione del PNRR italiano. E, quindi, non appare un caso che il decreto-legge del 28 maggio 2021 che disciplina la *governance* del PNRR e alcune iniziative di semplificazione sia stato licenziato successivamente la stesura del Piano ed il suo invio alla Commissione europea. Ciò a testimonianza di quanto non solo i contenuti, ma anche la struttura di gestione del

Piano siano molto delicati in tema sia di efficienza gestionale sia in relazione alla presenza di complessi equilibri tra forze politiche e, talora, anche tra amministrazioni dello Stato.

La presente ricerca ha permesso di individuare i punti di forza e di debolezza della struttura ideata e di effettuare alcune riflessioni.

Il sistema di *governance* ideato non appare snello o di semplice intuizione, ma anzi al contrario consta di molteplici nuovi organismi istituiti *ad hoc*. Per comprendere come ogni organismo si relazionasse all'altro e quali fossero le specifiche funzioni di ognuno, è stato di fondamentale importanza ricostruire un organigramma di sintesi della struttura della *governance* del Piano.

Nonostante tale complessità, è opportuno sottolineare che ad ogni organo deputato all'attuazione di "pezzi" del Piano sono state affidate chiare funzioni, che sembrerebbero non comportare rischi di sovrapposizioni di responsabilità e di funzioni stesse. Nell'ottica di una divisione delle responsabilità, l'impalcatura ideata dal Governo Draghi può essere scomposta in tre livelli: quello politico, quello del monitoraggio e quello dell'attuazione. Tale scelta appare essere convincente: separare l'ambito politico da quello di monitoraggio e attuazione costituisce un elemento di garanzia e di non ingerenza nella gestione più strettamente tecnica e amministrativa. Il primo livello coinvolge gli organismi di "taglio" politico quali la Cabina di regia, la Segreteria tecnica, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione. Tale livello ruota, inevitabilmente, attorno alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il secondo livello concerne il monitoraggio, la rendicontazione, l'audit e la valutazione, e ha come perno del sistema il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare un Servizio centrale per il PNRR ed un ufficio con funzioni audit.

Il terzo livello riguarda la fase di attuazione e coinvolge le amministrazioni regionali e locali al pari di quelle centrali. Questo livello introduce un tema di importanza fondamentale: le capacità gestionali della Pubblica Amministrazione italiana e il rischio che in mancanza di esse o di una loro insufficienza, si possano creare ostacoli alla realizzazione del PNRR.

Nel corso degli ultimi tre decenni, la PA italiana si è spesso distinta per diffuse e pronunciate difficoltà nella gestione dei fondi europei. Un esempio lampante, che riassume una

problematica di lunga data, è il caso emblematico della politica di coesione del 2014-2020, quando il paese è riuscito a spendere circa il 38% delle risorse che aveva a disposizione. Questa incapacità risulta essere nella situazione attuale più rischiosa che mai: se il sistema di *governance* non sarà in grado di garantire il raggiungimento dei target previsti, le sanzioni sono tutt'altro che banali: la Commissione europea non erogherà i fondi previsti e quindi le spese sostenute non saranno rimborsate, ricadendo sul Bilancio nazionale e aumentando, per la parte di fondi del PNRR oggetto di prestiti, in modo sostenuto il debito pubblico.

Le difficoltà gestionali e operative della Pubblica Amministrazione italiana sono il frutto di una serie di elementi. Da un lato, la problematica concerne la formazione delle risorse umane: non si è riusciti a sviluppare e tramandare una cultura dell'amministrazione tale da permettere la gestione di progetti con spesa e tempi certi, competenze manageriali e una attitudine alla cooperazione tra amministrazioni e livelli istituzionali diversi. Dall'altro lato, l'inefficienza amministrativa affonda le sue origini nella stratificazione normativa, che ha reso molte pratiche gestionali complesse e talora ingovernabili. La complessità e la perdita di chiarezza si sono affermate come ostacoli allo sviluppo e hanno costituito, anche a causa di un'eccessiva interpretabilità, terreno fertile per le pratiche corruttive.

La sfida cardinale della Pubblica Amministrazione italiana nell'ambito dell'attuazione del PNRR concerne quindi la conduzione di un ingente quantità di interventi, ampliando la capacità di assorbimento delle risorse e capitalizzando le esperienze passate. Il successo di questa prova riguarda la capacità della PA italiana di adeguarsi alle necessità del PNRR e, quindi, di sapersi ristrutturare in termini di risorse umane, ampliando e rafforzando in modo particolare le competenze digitali e di management.

La strategia messa in atto dal Governo Draghi per risolvere le problematiche individuate e per mettere la pubblica amministrazione in grado di portare a compito il PNRR, si articola in due direzioni. La prima direzione concerne il processo di semplificazione previsto, in modo particolare, dal decreto-legge n. 77/2021, che ha la finalità di snellire e sfofrire le procedure amministrative. La seconda direzione concerne il rafforzamento della PA mediante l'inserimento di un numero consistente di nuove assunzioni e, soprattutto, della definizione di nuove e assai più snelle regole in tema di concorsi pubblici.

Il *Recovery plan* rappresenta così un alibi positivo per fortificare la PA, accelerare i provvedimenti e rinnovare le risorse umane. È importante sottolineare che, sebbene il PNRR abbia posto le basi per la necessità di tale cambiamento, determinante è stata la volontà politica di procedere in tale direzione.

Un altro aspetto interessante che emerge dalla definizione della struttura di *governance* del PNRR è costituito dai meccanismi di *check and balance* elaborati per ponderare la centralità della figura dell'attuale Presidente del Consiglio Mario Draghi.

Il Presidente del Consiglio ha infatti giocato un ruolo chiave nei rapporti con l'Unione Europea, la sola presenza del Presidente, sulla base di un giudizio pressoché unanime ha permesso al Paese di riacquisire peso politico e reputazione anche nella scrittura finale e nel negoziato sul Piano.

Presidiando la Cabina di regia, di fatto al Presidente del Consiglio vengono assegnate funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento del PNRR. E tuttavia, per rafforzare la conformazione garantista della struttura di *governance* e ponderare il rischio di una eccessiva personalizzazione, che la centralità della figura del Presidente del Consiglio Draghi avrebbe potuto comportare, è stato stabilito che alcuni uffici rimangano in carica anche a seguito del termine del mandato del Governo Draghi.

La scelta di istituire organi ed uffici, la cui sopravvivenza non dipenda dal Governo Draghi, ma che si protraggano fino al 2026, rappresenta una forte garanzia del compimento degli interventi previsti dal PNRR. In particolare, le strutture in questione sono la Segreteria tecnica e gli uffici, istituiti presso ogni Amministrazione competente, incaricati del coordinamento delle iniziative in ambito di PNRR. Essendo delle strutture nevralgiche, dal punto di vista del supporto tecnico la prima e dell'attuazione la seconda, la scelta assume un significato molto forte: eliminare il rischio di un legame forse troppo stretto con la figura del Presidente in carica. Una scelta che, presumibilmente, avrebbe ancora più attenuato questo rischio ed aumentato le probabilità di compimento del PNRR, sarebbe stata quella di armonizzare il termine di mandato del Servizio centrale per il PNRR alla natura scadenza del PNRR al 2026.

Di converso, in caso di impasse o disaccordo sono previsti poteri sostitutivi e modalità di superamento del dissenso. Infatti, nella gestione di un'entità tale di progetti che compongono

il PNRR, la presenza di poteri sostitutivi e di modalità di superamento del dissenso esercitati dal Presidente del Consiglio, utilizzabili in una limitata fattispecie di situazioni, rappresenta una garanzia alla “tenuta” del sistema ideato.

Sebbene l’Italia non abbia brillato per il coinvolgimento delle parti sociali nella scrittura del PNRR, una nota di merito concerne l’inclusione nella *governance* del contributo di una pluralità di soggetti. La costituzione del Tavolo permanente, all’interno del quale vengono coinvolti il Governo, le Regioni, gli enti locali e gli organismi associativi, dimostra una forte volontà di ascolto da parte dell’esecutivo. L’inclusione può però costituire un’arma a doppio taglio: il rischio di tale coinvolgimento, che si somma ad un’organizzazione complessa a cui partecipano svariati organi istituzionali, è quello di sovraccaricare e rendere farraginoso il processo di attuazione del PNRR.

Dinanzi alla complessità della struttura istituita dal Governo ai fini delle responsabilità relative alle modalità di attuazione, monitoraggio ed implementazione del PNRR italiano, è stato molto utile analizzare in chiave comparativa quanto deciso in ambito di *governance* anche da Francia, Germania e Spagna.

La *governance* prevista dal Governo francese è apparsa immediatamente molto complessa. Per l’occasione sono state infatti costruite varie strutture incaricate dell’attuazione e gestione del Piano.

È interessante evidenziare come questi organismi siano fortemente ancorati al Primo Ministro che, o li presiede oppure è comunque direttamente collegato ad essi. Questo modello di centralità amministrativa e presidenziale non è certamente una novità nel caso della Repubblica francese ed è riconducibile al convincimento assai radicato che un’ampia e forte burocrazia costituisca lo scheletro fondante dello Stato centrale. Colpisce, peraltro, l’apparente mancanza di linearità della struttura ideata e la complessità di comprensione dei meccanismi che regolano l’attuazione ed il monitoraggio del Piano francese. A questo si aggiunge che, più nello specifico, vari, diversi soggetti vengono identificati come addetti alle attività di monitoraggio. Se da un lato questa scelta rappresenta una garanzia di presenza di strutture statali qualificate, dall’altro rischia di contribuire ad una dispersione dei ruoli, quasi una sorta di “eccesso amministrativo o organizzativo”, che potrebbe tradursi in una mancanza di responsabilità nell’eventualità di ritardi nell’attuazione del Piano.

Di converso, sul caso francese è stato possibile effettuare due riflessioni positive. In merito all'inclusione, il Governo francese si è impegnato a coinvolgere varie forze rappresentative nel sistema di *governance*. Mentre in merito alla trasparenza, il Governo ha ideato un sito web che consente alla collettività di comprendere come usufruire delle misure previste dal *France Relance* e di verificare costantemente il livello di implementazione degli interventi.

Se la *governance* francese si distingue per la complessità e, in taluni casi, un “eccesso amministrativo”, viceversa quella tedesca appare maggiormente snella e lineare. Viene prevista una chiara esplicitazione delle funzioni e responsabilità di ogni organo. Il Governo tedesco non solo non ha creato nuove strutture ma ha affidato la gestione dell'attuazione e del monitoraggio del Piano essenzialmente al Ministero Federale delle Finanze. Un'altra osservazione che può essere effettuata concerne la possibilità che i ministeri si avvalgano di servizi di consulenza presso una società pubblica. La società offre una consulenza interna flessibile appositamente ideata per rispondere alle esigenze del settore pubblico chiamato in causa dall'attuazione del Piano.

La *governance* spagnola si distingue in modo particolare per il coinvolgimento delle parti sociali. Nonostante il cuore pulsante della *governance* sia incardinato presso la Presidenza del Consiglio e il Ministero delle finanze, è stato disegnato un sistema fortemente inclusivo. Questa caratteristica si può rinvenire in vari casi. Innanzitutto, concerne il coinvolgimento delle Comunità autonome, le quali partecipano alla cosiddetta Conferenza di settore. Questa decisione può naturalmente comportare anche l'insorgere di alcuni problemi. Se da un lato responsabilizza i rappresentanti delle Comunità autonome all'interno di un progetto nazionale, promuovendo collaborazione e unità, dall'altro può comportare i rischi di un rallentamento decisionale.

Un altro elemento fortemente positivo del modello spagnolo di *governance* concerne la possibilità di indire dei forum che coinvolgano i soggetti rilevanti per l'esecuzione del Piano. Creando maggiore consenso e consapevolezza collettiva, una tale, più attiva partecipazione può infatti favorire il funzionamento della *governance*.

Le quattro *governance* convergono in alcuni casi mostrando elementi di similarità e in altri casi divergono, evidenziando scelte differenti.

La prima osservazione che può essere effettuata a seguito dello studio approfondito delle quattro *governance* è che in alcuni casi sono stati previsti meccanismi di attuazione e controllo più complessi ed elaborati. La Germania, tra i quattro paesi, lo ribadiamo, si distingue per la snellezza della struttura ideata, particolarmente ancorata alle Amministrazioni già esistenti.

Questa constatazione ha richiesto un approfondimento, al fine di comprendere le motivazioni dietro le scelte di opzioni organizzative più o meno complesse.

Il primo elemento che può aiutare a comprendere tale scelta concerne la portata economica dei Piani, finanziata dal fondo del Dispositivo di ripresa e resilienza. Il piano tedesco consta di 24,6 miliardi di euro. Gli altri tre piani, invece, possono contare su risorse molto più ingenti. Il piano italiano dispone di 191,5 miliardi di euro, quello della Spagna di 69,5 miliardi di euro e quello francese di 40 miliardi. A questa considerazione si aggiunge un altro elemento molto importante: la Francia e l'Italia hanno deciso di combinare le risorse economiche europee con risorse nazionali aggiuntive. Complessivamente la Francia ha dotato il *France Relance* di 100 miliardi di euro e l'Italia il piano Italia Domani di circa 222 miliardi di euro. Alla luce di tali dati, la scelta effettuata dalla Germania, e di converso quelle di Italia, Francia e Spagna, appaiono quindi più chiare e logiche.

Entrando nel merito dei meccanismi dell'attuazione del Piano prevista dai quattro paesi, si possono evidenziare alcune somiglianze nel caso tedesco e francese. In entrambi i casi, infatti, la figura responsabile è il Ministero dell'economia e addirittura, nel caso francese, allo scopo di evidenziare e rafforzare il legame, tale Ministero è stato rinominato come "Ministero dell'economia, delle finanze e del rilancio". Nel caso spagnolo ed italiano il soggetto responsabile è il Primo Ministro, incardinato in una struttura di supporto, quale la Commissione interministeriale per la ripresa e la resilienza in Spagna e la Cabina di Regia in Italia.

Per quanto concerne il monitoraggio, si evidenzia una similitudine tra l'impostazione tedesca, spagnola ed italiana. In tutti i casi è infatti il Ministero dell'economia a svolgere un ruolo centrale. Di converso, nel caso francese è stata sviluppata una strategia differente. Vari soggetti, come indicato, vengono identificati come responsabili del monitoraggio. Se da un lato questa scelta rappresenta una garanzia, dall'altro rischia di contribuire ad una

dispersione dei ruoli che potrebbe tradursi in una mancanza di responsabilità. Tra i vari soggetti adibiti al monitoraggio vi è anche un comitato costituito *ad hoc*, presieduto dal Primo Ministro.

Nella realizzazione degli interventi, i soggetti responsabili di questa fase rispecchiano le peculiarità regionali dei quattro paesi. Nel caso tedesco oltre che alle amministrazioni centrali, contribuiscono alla realizzazione del piano i *Länder*. In Spagna vi è una forte partecipazione della Conferenza di settore dei Fondi europei, quale organo di collegamento tra lo Stato centrale e la Comunità autonome e gli enti locali. Nel caso francese contribuiscono alla realizzazione del piano i Prefetti. Infine, nel caso italiano la concretizzazione del piano è affidata alle amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti locali, in una catena procedurale peraltro non ancora ben definita.

L'analisi e le osservazioni elaborate possono costituire una riflessione su quali possano essere, almeno in linea teorica, i modelli di *governance* più potenzialmente efficaci e come questi possano rappresentare uno spunto di perfezionamento.

Un'iniziativa molto positiva concerne il coinvolgimento delle parti sociali proposto, come si è visto, soprattutto dalla Spagna e dall'Italia. Nel caso italiano è previsto che al Tavolo permanente possano partecipare organismi associativi, categorie produttive e sociali, rappresentanti delle università e della società civile. La Spagna, in particolare, si contraddistingue per la possibilità che i ministeri possano promuovere forum di partecipazione e gruppi di alto livello di natura trasversale o orizzontale, collegati alla Commissione del Piano di Risanamento, Trasformazione e Resilienza al fine di avere la partecipazione degli attori rilevanti per l'esecuzione del Piano. Senza dubbio questa iniziativa si configura come una potenziale *best practice*, in quanto sembra capace di promuovere il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, la creazione di sinergie e, in conclusione, una *governance* ben funzionante.

Un secondo esempio virtuoso può essere considerato il *tableau de bord* promosso dal governo francese, che permette alla collettività di rimanere sempre aggiornata rispetto allo stato di avanzamento del piano. Anche il Governo italiano ha promosso la creazione di un sito web che svolge un'ottima funzione informativa rispetto al contenuto del piano italiano, che potrebbe essere implementato, utilizzandolo anche per indicare lo stato di attuazione dei progetti come ha predisposto il Governo francese.

La Francia, terzo esempio da sottolineare, si distingue positivamente per quanto concerne il coinvolgimento del Parlamento e le forze che lo compongono. Il Governo francese non solo ha previsto di aggiornare il Parlamento ogni due mesi rispetto allo stato di avanzamento del Piano, ma ha anche previsto il coinvolgimento dell'opposizione all'interno del Consiglio per il monitoraggio del rilancio. Oltre ad essere presieduto dal Primo Ministro, il Consiglio è composto da parlamentari rappresentanti la maggioranza e l'opposizione, membri del Parlamento europeo, i ministri coinvolti a seconda della tematica, enti locali e le parti sociali.

Un quarto esempio di potenziale *best practice* concerne la possibilità che le amministrazioni possano essere affiancate da società di consulenza pubblica, come previsto nel caso italiano e tedesco. La gestione ed esecuzione del PNRR richiede capacità di programmazione e di realizzazione ad altissimo livello. Non sempre le Amministrazioni sono in grado di garantire un'efficiente spesa dei fondi strutturali europei, come dimostra l'esperienza italiana. Pertanto, l'affiancamento previsto dalla *governance* tedesca ed italiana risulta essere, quantomeno in linea di principio, un elemento di realismo gestionale.

Infine, un elemento che contraddistingue l'Italia concerne la presenza di poteri sostitutivi e strumenti di superamento del dissenso. Questa scelta, contestualizzandola nella peculiare storia burocratica italiana, rappresenta sicuramente una buona pratica, ovviamente sempre sul piano potenziale.

L'analisi della *governance* ha richiesto ai fini degli obiettivi di questo lavoro, lo si è già richiamato, una preventiva lettura approfondita dei contenuti dei quattro PNRR qui analizzati. Come accennato a più riprese, è proprio l'ampiezza e la varietà degli interventi previsti dai Piani a rendere necessaria una riflessione di tipo organizzativo e relativa alla capacità gestionale. Anche sul piano dei contenuti e della loro complessità è necessario quindi avanzare alcune considerazioni.

Un tratto comune al Piano tedesco, italiano e spagnolo concerne le risorse destinate alla Pubblica Amministrazione. Ogni Paese progetta interventi ed investimenti per la modernizzazione di quest'ultima. Alla Pubblica Amministrazione la Germania dedica il

14,94%, l'Italia il 10,14% e la Spagna il 6,21%. È interessante notare come la Francia non sembra prevedere investimenti nel settore.

In Germania sono previsti interventi volti alla semplificazione amministrativa e alla rivoluzione tecnologica. In Spagna è previsto un rafforzamento della PA mediante un processo di digitalizzazione, una maggiore sinergia tra l'azione pubblica e privata al fine di rafforzare l'attuazione di investimenti. Come già evidenziato, il PNRR italiano dipende dalla forza della PA italiana di sapersi ristrutturare in termini di risorse umane, ampliando e rafforzando, in particolare, le competenze digitali e di management. Non stupisce infatti che le riforme previste dal PNRR intervengano dal lato amministrativo e normativo, rinnovando le risorse umane, intervenendo sulle abilità tecniche e sull'organizzazione degli uffici, semplificando norme, procedimenti e modalità di assunzione.

L'analisi effettuata permette di concludere che l'Italia ha davanti a sé, nella gestione ed attuazione del PNRR, una grande sfida. Di fronte al più ampio insieme di misure economiche e di contestuali risorse mai definito dall'Unione Europea, l'Italia è chiamata a intraprendere una significativa innovazione in termini strutturali, sia dal punto di vista della qualità organizzativa sia delle capacità gestionali. E' forse quasi ridondante osservare che la stabilità del quadro politico (in un paese che nel secondo dopoguerra ha avuto 67 differenti governi) è una condizione molto importante, se non essenziale ai fini della continuità nella realizzazione del Piano e della possibilità di intraprendere riforme strutturali della Pubblica Amministrazione.

Entrambe le problematiche accennate – qualità dell'organizzazione e della gestione e instabilità politica - appaiono peraltro maggiormente governabili in questa fase. Se da un lato, come già evidenziato, le problematiche della PA sono riconosciute ed inserite all'interno dell'agenda di governo, dall'altro anche l'instabilità politica sembra essersi ridotta proprio in considerazione della compattezza politica necessaria alla realizzazione del Piano.

In altre circostanze e in contesti assai diversi, il nostro Paese ha dimostrato grandi capacità di reazione, dalla ricostruzione post-bellica all'ingresso nell'area euro. Il PNRR può costituire un'altra occasione storica di risposta alle difficoltà strutturali che da almeno trent'anni toccano in profondità la vita dell'Italia.

In questa luce, è stato opportuno riflettere sul significato di un termine chiave: resilienza. La parola resilienza indica l'attitudine a sopportare gli urti senza infrangersi. In fisica concerne l'abilità dei materiali a reagire a collisioni e ad assorbire l'energia generata che verrà rilasciata successivamente. In campo tessile i tessuti, dopo un'alterazione, tendono ad essere resilienti, riassumendo l'aspetto iniziale. In psicologia si afferma la resilienza dell'essere umano, in quanto incline a non abbattersi e a reagire dinanzi a traumi e difficoltà. La resilienza politica è la capacità di un organismo, un partito, un soggetto politico, di reagire ad episodi che fanno venir meno l'ordine vigente e che minacciano la conservazione del soggetto politico stesso; è la capacità di adattarsi e di progettare strumenti e visioni, che ne permettono la trasformazione.

Non appare un caso quindi che l'Unione Europea abbia deciso di denominare uno degli strumenti politici ed economici più potenti mai varato, "Dispositivo per la ripresa e la resilienza".

## **Bibliografia**

### **Monografia**

Bobbio, Luigi; Pomatto, Gianfranco; Ravazzi, Stefania. *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Milano: Mondadori, 2017.

Giuliani, M., *Sul concetto di “imprenditore di polices”* in “Rivista Italiana di Scienza politica”, 28 (2), pp. 357-378.

Kingdon, J., *Agendas, Alternatives, and Public policies*, New York, HarperCollins.

### **Normativa di riferimento**

Consiglio dell’Unione europea, *Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Germania*, 6 luglio 2021

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10158-2021-INIT/it/pdf>

Consiglio dell’Unione europea, *Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia*, 6 luglio 2021

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10162-2021-INIT/it/pdf>

Consiglio dell’Unione europea, *Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna*, 6 luglio 2021

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10150-2021-INIT/it/pdf>

Congresso dei deputati, *Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 5 febbraio 2021

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-43-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-43-1.PDF)

Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/07/21G00070/sg>

Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure,*

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/31/21G00087/sg>

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'unione europea (versione consolidata)*, 26 ottobre 2012.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2020/852 del parlamento europeo e del consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, 22 giugno 2020

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0852>

Governo francese, *Decreto n° 2021-824 del 28 giugno 2021 relativo alla composizione, organizzazione e funzionamento del Comitato nazionale di monitoraggio del piano di risanamento istituito dall'articolo 246 della legge finanziaria n° 2020-1721 del 29 dicembre 2020 per il 2021*

<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/1-reunion-comite-pilotage-plan-relance>

Parlamento europeo e Consiglio europeo, *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 10 febbraio 2021

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-75-2020-INIT/it/pdf>

## **Articoli**

Amina D'addario TTG Italia, *Hub digitale del turismo I 2 miliardi di Garavaglia*, 23 aprile 2021

[https://www.ttgitalia.com/stories/ultime\\_notizie/168248\\_hub\\_digitale\\_del\\_turismo\\_i\\_2\\_miliardi\\_di\\_garavaglia/](https://www.ttgitalia.com/stories/ultime_notizie/168248_hub_digitale_del_turismo_i_2_miliardi_di_garavaglia/)

Andrea Carli Il Sole 24 ore, *Recovery Fund, tutto quello che c'è da sapere in 10 domande e risposte*, 17 settembre 2020

<https://www.ilsole24ore.com/art/tutto-quello-che-c-e-sapere-recovery-fund-10-domande-e-risposte-ADE6jzp>

ANSA, *Pil Eurozona torna in calo, -0,7% in quarto trimestre 2020*, 2 febbraio 2021

[https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/02/02/pil-eurozona-torna-in-calo-07-in-quarto-trimestre-2020\\_795934c5-42f4-441c-8e0b-13076321dac2.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/02/02/pil-eurozona-torna-in-calo-07-in-quarto-trimestre-2020_795934c5-42f4-441c-8e0b-13076321dac2.html)

ANSA, *Recovery, Parigi e Berlino svelano insieme i piani*, 27 aprile 2021

[https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/04/27/von-der-leyen-vigiliamo-su-ambizione-dei-recovery-plan\\_27ba94be-5e9e-4c70-9634-de1b80fad3fd.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/04/27/von-der-leyen-vigiliamo-su-ambizione-dei-recovery-plan_27ba94be-5e9e-4c70-9634-de1b80fad3fd.html)

ANSA, *Il debito nell'Eurozona sfonda il tetto del 100% del Pil per la prima volta*, 22 luglio 2021

[https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/07/22/il-debito-nelleurozona-sfonda-il-tetto-del-100-del-pil-per-la-prima-volta\\_cee1c43a-5808-4bcf-97a1-e54f02248fc5.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/07/22/il-debito-nelleurozona-sfonda-il-tetto-del-100-del-pil-per-la-prima-volta_cee1c43a-5808-4bcf-97a1-e54f02248fc5.html)

Carlo Marroni Il Sole 24 ore, *Istat: da Pnrr crescita Pil annua di circa 0,5%, fino a +2,8% nel 2026*, 9 luglio 2021

[https://www.ilsole24ore.com/art/istat-pnrr-crescita-pil-annua-circa-05percento-fino-28percento-2026-AEzQ5sV?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/istat-pnrr-crescita-pil-annua-circa-05percento-fino-28percento-2026-AEzQ5sV?refresh_ce=1)

Giuseppe Chiellino Il Sole 24 ore, *Recovery, regioni Ue in allarme: «Siamo escluse»*, 29 giugno 2021

<https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-regioni-ue-allarme-siamo-escluse-AEbg0UT>

Giovanna Faggionato Domani, *La gestione dei fondi Ue è diventata l'unica cosa su cui i partiti non litigano*, 24 maggio 2021

<https://www.editorialedomani.it/economia/la-gestione-dei-fondi-ue-e-diventata-lunica-cosa-su-cui-i-partiti-non-litigano-thw7sg2g>

Il Sole 24 ore, *Sure, all'Italia già erogati 10 miliardi. Che cos'è il programma europeo per la Cig*, 27 ottobre 2020

[https://www.ilsole24ore.com/art/sure-100-miliardi-prestiti-condizioni-favorevoli-sostenere-lavoro-ADuXCWy?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/sure-100-miliardi-prestiti-condizioni-favorevoli-sostenere-lavoro-ADuXCWy?refresh_ce=1)

Javier Tahiri ABC economia, *La Airef ve «imposible» calcular el impacto del Plan de Recuperación por la falta de información*, 20 aprile 2021

[https://www.abc.es/economia/abci-airef-imposible-calculer-impacto-plan-recuperacion-falta-informacion-202104301641\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-airef-imposible-calculer-impacto-plan-recuperacion-falta-informacion-202104301641_noticia.html)

Javier Salvatierra El país, *El Gobierno refuerza Hacienda para la gestión de los fondos europeos de recuperación*, 31 dicembre 2020

<https://elpais.com/economia/2020-12-31/el-gobierno-refuerza-hacienda-para-la-gestion-de-los-fondos-europeos-de-recuperacion.html>

Lorenzo Borga Sky tg24, *La corsa degli Stati europei verso il Recovery Fund: il monitoraggio di Sky TG24*, 31 maggio 2021

<https://tg24.sky.it/economia/approfondimenti/recovery-fund>

Rinnovabili.it, *Piani di ripresa ecologica, la quota verde nei PNRR di Francia e Germania*, 28 aprile 2021

<https://www.rinnovabili.it/ambiente/politiche-ambientali/ripresa-ecologica-francia-germania-pnrr/>

Sky tg24, *Pnrr, Draghi richiama i ministri: centrate solo 13 misure su 51. A che punto siamo*, 26 settembre 2021

<https://tg24.sky.it/economia/2021/09/26/pnrr-obiettivi-misure#00>

Sergio Fabbrini Il Sole 24 ore, *La governance del pnrr e il governo dell'italia*, 7 giugno 2021

<https://www.ilsole24ore.com/art/la-governance-pnrr-e-governo-dell-italia-AEXJOMO>

Tgcom24, *Pnrr Italia, Draghi: "Spendere tutti i fondi a disposizione bene e con onestà" / Von der Leyen: "Avete l'appoggio totale della Commissione Ue"*, 22 giugno 2021

[https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/pnrritalia-draghi-spendere-bene-e-tutti-i-fondi-a-disposizione\\_34492864-202102k.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/pnrritalia-draghi-spendere-bene-e-tutti-i-fondi-a-disposizione_34492864-202102k.shtml)

## Documenti

Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, *Come deve essere elaborato il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 27 gennaio 2021

<https://asvis.it/rubrica-europa-e-agenda-2030/1339-8758/come-deve-essere-elaborato-il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza>

Banca centrale europea, *Rapporto annuale BCE 2020*, aprile 2021

<https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.it.html#toc4>

Banque de france, *Projections macroéconomiques France*, 16 marzo 2021

[https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/proj\\_mars\\_2021\\_v3.3\\_sel\\_1503.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/proj_mars_2021_v3.3_sel_1503.pdf)

Bruegel, *European Union countries' recovery and resilience plans*, 14 luglio 2021

<https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>

Commissione europea, *Coronavirus: la Commissione propone di attivare la clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio per rispondere alla pandemia*, 20 marzo 2020

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_499](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_499)

Commissione Europea, *Coronavirus: la Commissione mobilita tutte le risorse di cui dispone per proteggere vite umane e tutelarne il sostentamento*, 2 aprile 2020

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_582](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_582)

Commissione europea, *Lettera del Commissario europeo all'economia Paolo Gentiloni e del vicepresidente della Commissione Valdis Dombrovskis*, 7 maggio 2020

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/letter\\_to\\_peg.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/letter_to_peg.pdf)

Commissione europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni*

*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione*, 27 maggio 2020

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_940)

Commissione europea, *Proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 22 giugno 2021

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2021%3A344%3AFIN&qid=1624451947771>

Commissione europea, *Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 22 giugno 2021

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a811c054-d372-11eb-895a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a811c054-d372-11eb-895a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF)

Commissione europea, *Analysis of the recovery and resilience plan of Germany Accompanying the document Proposal for a council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Germany*, 22 giugno 2021

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0163&from=EN>

Commissione europea, *Valutazione dei piani di ripresa e resilienza Italia*, giugno 2021

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/italy-recovery-resilience-factsheet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/italy-recovery-resilience-factsheet_it.pdf)

Commissione europea, *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european central bank, the european economic and social committee, the committee of the regions and the european investment bank. Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, 17 settembre 2020

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0575>

Commissione europea, *Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans*, 22 gennaio 2021

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document\\_travail\\_service\\_part1\\_v2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf)

Commissione europea, *Recovery plan for Europe*

[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en)

Commissione europea, *Risposta coordinata europea sul coronavirus: domande e risposte*

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda\\_20\\_458](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_458)

Commissione europea, *Lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_it](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it)

Commissione europea, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2020*

<https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/06/report-italia.pdf>

Commissione europea, *European structural and investment funds*

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>

Commissione europea, *Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery*

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2021-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2021-economic-forecast_en)

Commissione europea, *Economic forecast for Spain*

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/spain/economic-forecast-spain\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/spain/economic-forecast-spain_en)

Commissione europea, *Budget pre-allocations*

[https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en)

Camera dei deputati, *Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021 e l'ulteriore scostamento di bilancio*, 20 aprile 2021

<https://temi.camera.it/leg18/temi/il-documento-di-economia-e-finanza-def-2021-e-l-ulteriore-scostamento-di-bilancio.html>

Camera dei deputati, *La valutazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza*, 30 luglio 2021

<https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-15346/la-valutazione-piani-nazionali-ripresa-e-resilienza-aggiornamento-al-5-luglio-2021-11.html>

Camera dei deputati, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure - VOL. 1*, 26 luglio 2021

<https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-15458/governance-del-pnrr-e-prime-misure-rafforzamento-strutture-amministrative-e-accelerazione-e-snellimento-procedure-vol-1-1>

Camera dei deputati, *Provvedimento d.l. 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni*, 28 luglio 2021

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285629.pdf?\\_1631549305342](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285629.pdf?_1631549305342)

Consiglio dell'Unione Europea, *Pacchetto dell'UE per la ripresa: il Consiglio adotta il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 11 febbraio 2021

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/02/11/eu-recovery-package-council-adopts-recovery-and-resilience-facility/>

Consiglio dell'Unione Europea, *Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19*, 15 aprile 2020

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_it.pdf)

Consiglio dell'Unione Europea, *Una tabella di marcia per la ripresa Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 21 aprile 2020

[https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery\\_it.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery_it.pdf)

Consiglio europeo, *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo*, 23 aprile 2020

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione dell'Eurogruppo sul sostegno alla crisi pandemica*, 8 maggio 2020

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/timeline/>

Consiglio dell'Unione europea, *Proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 22 giugno 2021

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_it.pdf)

Consiglio europeo, *Council gives green light to first recovery disbursements*, 13 luglio 2021

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/>

Consiglio europeo, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020)*

– *Conclusioni*, 21 luglio 2020

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>

Consiglio europeo, *Consiglio europeo straordinario, 1 e 2 ottobre 2020*, 2 ottobre 2020

<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/10/01-02/>

Consiglio europeo, *Prossimo quadro finanziario pluriennale e pacchetto per la ripresa: la presidenza del Consiglio raggiunge un accordo politico con il Parlamento europeo*, 10 novembre 2020

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/10/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-presidency-reaches-political-agreement-with-the-european-parliament/>

Consiglio europeo, *Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 è stato adottato*, 17 dicembre 2020

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>

Consiglio europeo, *Council gives green light to first recovery disbursements*, 13 luglio 2021

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/>

Consiglio europeo, *Un piano per la ripresa dell'Europa*

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>

Confindustria, *DL n. 77/2021 Semplificazioni e governance del PNRR*, 7 giugno 2021

<https://www.assolombarda.it/servizi/ambiente/dl-77-2021-semplificazioni-e-governance-pnrr-nota-confindustria>

DIW Berlin, *Quantitative und qualitative Wirkungsanalyse der Maßnahmen des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)*, 2021

[https://diw-econ.de/wp-content/uploads/diwkompakt\\_2021-168.pdf](https://diw-econ.de/wp-content/uploads/diwkompakt_2021-168.pdf)

European Investment Bank, *Il Consiglio di amministrazione della BEI approva il Fondo di garanzia paneuropeo da 25 miliardi di € in risposta alla crisi COVID-19*, 26 maggio 2020

<https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis.htm?lang=it>

Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, giugno 2021

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics on young people neither in employment nor in education or training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)

Eurostat, *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-ra-07-015>

European Institute for Gender, *Equality Gender Equality Index*

<https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020>

Forum PA, *Decreto Reclutamento PA, terzo pilastro del PNRR: ecco cosa prevede*, 26 agosto 2021

<https://www.forumpa.it/riforma-pa/decreto-reclutamento-pa-terzo-pilastro-del-pnrr-ecco-cosa-prevede/>

Governo tedesco, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (DARP)*, 27 aprile 2021

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html>

Governo francese, *Comité d'évaluation du plan France Relance*

<https://www.strategie.gouv.fr/comite-devaluation-plan-france-relance>

Governo tedesco, *Teil 3: Komplementarität und Implementierung des Plans*

[https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/3-komplementaritaet-und-implementierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/3-komplementaritaet-und-implementierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

Governo francese, *Plan national de relance et de résilience*

[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf)

Governo francese, *L'accord de relance et le protocole de préfiguration du contrat de plan Etat-Région sont signés*, 23 febbraio 2021

<https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/Region-et-institutions/L-action-de-l-Etat/Contrats-de-plan-Etat-Region-et-Interregionaux/L-accord-de-relande-et-le-protocole-de-prefiguration-du-contrat-de-plan-Etat-Region-sont-signes#:~:text=Région%20sont%20signés-.L'accord%20de%20relance%20et%20le%20protocole%20de%20préfiguration%20du,plan%20Etat%20DRégion%20sont%20signés&text=L'État%20et%20la%20Région,2022%20qui%20en%20fait%20partie.>

Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”*

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Intesa Sanpaolo, *PNRR francese: “green” e potenziato da risorse nazionali. Impatto molto concentrato sul 2021*, 18 maggio 2021

[https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus\\_PNRR\\_Francia.pdf](https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus_PNRR_Francia.pdf)

Intesa Sanpaolo, *Un PNRR in formato “ridotto”, che punta sul digitale*, 27 maggio 2021

[https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2021/05/2021.05.27\\_Focus-GERMANIA.pdf?\\_waf=2](https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2021/05/2021.05.27_Focus-GERMANIA.pdf?_waf=2)

Intesa Sanpaolo, *Un PNRR concentrato sul 2021-23, che punta tutto sugli investimenti pubblici. L'impatto stimato dal Governo appare ottimistico*, 1 giugno 2021

[https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus\\_PNRR\\_Spagna.pdf](https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus_PNRR_Spagna.pdf)

Italia domani, *Le riforme del PNRR*

<https://italiadomani.gov.it/it/riforme.html>

Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, *Il rilancio della pubblica amministrazione tra velleità e pragmatismo burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*

[https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Burocrazia-difensiva\\_Battini.pdf](https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Burocrazia-difensiva_Battini.pdf)

Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*

<https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2021/03/IRPA-Analisi-comparata-PNRR-1.pdf>

International labour organization, *World employment social outlook Greening with jobs*, 2018

[https://www.ilo.org/weso-greening/documents/WESO\\_Greening\\_EN\\_web2.pdf](https://www.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf)

Italia Open Gov, *Servizi digitali Cittadinanza digitale e Innovazione, Quarto Piano Nazionale d'Azione*

<http://open.gov.it/monitora/9-servizi-digitali/>

Istituto per gli studi di politica internazionale, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, 27 luglio 2021

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/recovery-and-resilience-facility-una-comparazione-tra-paesi-chiave-dellunione-europea-31266>

Istituto per gli studi di politica internazionale, *Ripresa: Madrid riparte da quattro*, 9 luglio 2021

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ripresa-madrid-riparte-da-quattro-31099>

Insee, *L'économie française en 2020 : une année de bouleversements*, 28 maggio 2021

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5389038#titre-bloc-9>

Il ministro dell'Economia, delle Finanze e del Risanamento, *1ère réunion du comité de pilotage du Plan de relance*,

<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/1-reunion-comite-pilotage-plan-relance>

Il ministro dell'Economia, delle Finanze e del Risanamento, *Tableau de bord*

<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/tableau-de-bord#>

Meccanismo europeo della stabilità, *Meeting of the Board of Governors*, 15 maggio 2020

[https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2020-05-15-bog-summary\\_of\\_decisions.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2020-05-15-bog-summary_of_decisions.pdf)

Meccanismo europeo della stabilità, *ESM's role in the European response*

<https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>

Ministero per la Pubblica Amministrazione, *Pnrr: la nuova Pa a misura di Next Generation Eu*, 27 aprile 2021

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/solo-primo-piano/26-04-2021/pnrr-la-nuova-pubblica-amministrazione-misura-di-next>

Ministero della coesione territoriale, *France relance : une mise en œuvre au plus près des territoires*

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/france-relance-une-mise-en-oeuvre-au-plus-pres-des-territoires>

Ministero dell'Europa e degli affari esteri, *France Relance recovery plan: building the France of 2030*

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/promoting-france-s-attractiveness/france-relance-recovery-plan-building-the-france-of-2030/>

Osservatorio civico PNRR, *Contributo per la Camera dei Deputati Commissioni Riunite I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio ed Interni) e VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)*, 21 giugno 2021

[https://osservatoriocivicopnrr.it/images/news/Contributo\\_Osservatorio\\_Civico\\_PNRR\\_Disegno\\_di\\_legge\\_N\\_3146.docx.pdf](https://osservatoriocivicopnrr.it/images/news/Contributo_Osservatorio_Civico_PNRR_Disegno_di_legge_N_3146.docx.pdf)

Osservatorio nazionale sulle politiche sociali, *Un confronto tra quattro Recovery Plan europei*, 12 luglio 2021

<https://welforum.it/un-confronto-tra-quattro-recovery-plan-europei/>

Osservatorio conti pubblici italiani, *Il PNRR è appena iniziato e c'è già molto da fare*, 3 settembre 2021

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-pnrr-e-appena-iniziato-e-c-e-gia-molto-da-fare>

Parlamento europeo, *Il MES, manuale per l'uso*, 6 agosto 2020

<https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/il-mes-manuale-per-l-uso>

Parlamento europeo, *Recovery and Resilience Plans - An overview*, giugno 2021

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/659657/IPOL\\_IDA\(2021\)659657\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/659657/IPOL_IDA(2021)659657_EN.pdf)

Parlamento europeo, *The Recovery and Resilience Plans: governance at national level*  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689444/IPOL\\_IDA\(2021\)689444\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689444/IPOL_IDA(2021)689444_EN.pdf)

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Trasmissione del PNRR al Parlamento*, 25 aprile 2021  
<https://www.governo.it/it/articolo/pnrr/16718>

Regione Emilia-Romagna, *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo dalla governance pubblica tedesca*  
[https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_5\\_2005/911-%20952%20bondonio%20badriotti.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2005/911-%20952%20bondonio%20badriotti.pdf)

Regione Emilia-Romagna, *Una risposta comune al Covid-19: confronto tra i PNRR di cinque Paesi dell'UE*  
<https://www.regione.emilia-romagna.it/sede-di-bruxelles/approfondimenti/una-risposta-comune-al-covid-19-confronto-tra-i-pnrr-di-cinque-paesi-dellue>

Senato della repubblica, *Audizione dinanzi agli Uffici di Presidenza congiunti delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*, 20 ottobre 2020  
[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/209/601/Documento\\_audizione\\_Maria\\_Cecilia\\_Guerra.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/209/601/Documento_audizione_Maria_Cecilia_Guerra.pdf)

Servizio studi del Senato e della Camera, *Scheda di lettura Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 15 luglio 2021  
[http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28a.pdf?\\_1626454372579](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28a.pdf?_1626454372579)

Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Scheda di lettura Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021  
[http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/DFP28.htm#\\_Toc74575488](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/DFP28.htm#_Toc74575488)

Servizio studi del Senato, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, 8 giugno 2021

<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D21077.Pdf>

Servizio studi del Senato, *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 11 febbraio 2021

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01208032.pdf>

Servizio studi del Senato, *PNRR e Parlamenti in Europa: i casi di Italia, Francia, Germania e Spagna*, marzo 2021

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01209487.pdf>

Ufficio parlamentare di bilancio, *L'impatto finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 21 maggio 2021

[https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/07/Flash-1\\_2021\\_PNRR\\_c.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/07/Flash-1_2021_PNRR_c.pdf)

Union Camere, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2020-2024)*, 2020.

[https://www.fg.camcom.gov.it/sites/default/files/upload/mercato\\_e\\_tutela/statistica/Excel\\_sior\\_informa/report-previsivo-2020.pdf](https://www.fg.camcom.gov.it/sites/default/files/upload/mercato_e_tutela/statistica/Excel_sior_informa/report-previsivo-2020.pdf)